

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden valtiontukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta, laiksi valtionavustuslain 21 §:n muuttamisesta, laiksi kuntalain muuttamisesta ja laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden valtiontukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta. Samalla kumottaisiin eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta 28 päivänä maaliskuuta 2001 annettu laki (300/2001). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yksityiskohtaisesti Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisten valtiontukien takaisinperinnästä, mikä vastaisi Euroopan unionin oikeuden vaatimuksia valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnästä. Esityksessä ehdotetaan, että muuhun lainsäädäntöön nähden ensisijaisia olisivat säännökset, jotka koskisivat velvoitetta takaisinperintään, poikkeukset takaisinperinnästä sekä takaisinperintäkorko. Lisäksi ehdotetaan määriteltäväksi tilanteet, joissa kyse on valtiontukisääntöjen vastaisesta tuesta. Kyseessä olisi uusi laki, mutta voimassa olevan lain 300/2001 säännökset siirtyisivät uuteen lakiin.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi valtionavustuslakia siten, että lain 21 §:n lisättäisiin viittaus ehdotettuun lakiin. Myös kuntalakiin ja hyvinvointialueesta annettuun lakiin lisättäisiin viittaus-säännökset, joiden mukaan valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnästä säädettäisiin ehdotetussa laissa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Yleistä	3
2.2 Euroopan unionin valtioneuvoston sääntely.....	4
2.3 Komission toimivalta ja valtioneuvoston sääntelyn menettelytavat	6
2.4 Kansallinen menettelytapasääntely	7
2.5 EU-valtioneuvoston sääntöjen vastaisten tukien takaisinperintä EU-oikeuden mukaan ja takaisinperinnässä sovellettava korko	8
2.6 Valtionavustuslaki.....	10
2.7 Nykytilan arviointi	12
2.7.1 Rahoituslaitoksien myöntämät valtiontuet	12
2.7.1.1 European Guarantee Fund.....	13
2.7.1.2 Pk-yritysaloite (The SME Initiative Finland).....	13
2.7.2 Valtioneuvoston sääntely kunnissa ja hyvinvointialueilla	14
2.7.3 Valtionavustuslain ja muun yritystukilainsäädännön nojalla tehtävän takaisinperinnän suhde EU:n valtioneuvoston sääntöihin.....	15
3 Tavoitteet	16
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	17
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	17
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	17
4.2.1 Vaikutukset valtion viranomaisille	18
4.2.2 Vaikutukset kunnille ja hyvinvointialueille	19
4.2.3 Vaikutukset yrityksille	20
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	20
6 Ulkomainen lainsäädäntö.....	21
7 Lausuntopalaute	22
8 Säännöskohtaiset perustelut.....	22
8.1 Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta	22
8.2 Laki valtionavustuslain 21 §:n muuttamisesta	32
8.3 Kuntalaki	32
8.4 Hyvinvointialuelaki.....	33
9 Voimaantulo	33
10 Suhde talousarvioesitykseen.....	33
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö	33
LAKIEHDOTUKSET	34
1. Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta	34
2. Laki valtionavustuslain 21 §:n muuttamisesta	39
3. Laki kuntalain muuttamisesta	40
4. Laki hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta	41

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen taustalla on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 108 artiklan 3 kohdasta johdettava periaate siitä, että Euroopan unionin (EU) valtiontukisääntöjen vastaiset tuet tulee periä takaisin tuensaajalta. Euroopan unionin tuomioistuimen Eesti Pagar -tuomion (C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, kohta 95) mukaan kansallisen viranomaisen on perittävä oma-aloitteisesti sääntöjenvastainen tuki myös silloin, kun Euroopan komission ei ole tehnyt takaisinperintäpäätöstä sisämarkkinoille soveltumattomasta tuesta. Vaikka SEUT 108(3) artikla ja sen mukainen oikeuskäytäntö ovat suoraan sovellettavaa oikeutta, edellyttää sen soveltaminen takaisinperintätilanteissa muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Hallituksen esityksen tarkoituksena on korvata voimassa oleva laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta (300/2001) uudella lailla ja antaa viranomaiselle valtuudet ryhtyä takaisinperintään myös siinä tapauksessa, että kyseessä on EU:n valtiontukisääntöjen vastainen tuki, mutta komissio ei ole antanut tuesta takaisinperintäpäätöstä.

1.2 Valmistelu

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti 28.8.2023 työryhmän arvioimaan EU-oikeudesta johtuvan kansallisen lainsäädännön muutostarpeet sekä valmistelemaan asiaan liittyvät ehdotukset. Työryhmän tehtävänä oli valmistella muutoksia lakiin 300/2001 eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta. EU-oikeuden täytäntöönpanon lisäksi työryhmän tehtäviin kuului arvioida yleisesti lain 300/2001 ajantasaisuutta sekä teknisluonteisia ja muita mahdollisia muutostarpeita.

Työryhmän jäseninä ovat olleet liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö (alueet ja kasvupalvelut -osasto), työ- ja elinkeinoministeriö (innovaatio ja yritysrahoitus -osasto), työ- ja elinkeinoministeriö (työllisyys- ja toimivat markkinat -osasto), valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Elinkeinoelämän keskusliitto ry ja Suomen Kuntaliitto ry. Työryhmässä kuultavina ovat olleet Finanssiala ry, Suomen Yrittäjät, valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosasto sekä valtiovarainministeriön budjettiosasto.

Työryhmän toiminnan perusteella laadittiin hallituksen esityksen muodossa oleva mietintö. Asian valmistelun yhteydessä on oltu yhteydessä työryhmän jäsenten lisäksi oikeusministeriön, valtiovarainministeriön sekä verohallinnon asiantuntijoihin sekä Euroopan komission virkamiehiin.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä

Eesti Pagar -oikeustapauksen perusteella on katsottava, että unionin oikeudesta nousee esille periaate siitä, että EU:n valtiontukisääntöjen vastaiset tuet tulee periä oma-aloitteisesti tilanteissa, joissa ei ole olemassa komission takaisinperintäpäätöstä. Suomessa ei tällä hetkellä ole yleistä kaikkia EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintää koskevaa lakia, joka mahdollistaisi EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnän ja siten EU-oikeuden tehokkaan soveltamisen. Suomessa voimassa oleva laki eräiden valtion tukea koskevien

Euroopan unionin säännösten soveltamisesta (300/2001) soveltuu ainoastaan takaisinperintätilanteisiin, joissa komissio on todennut tuen sisämarkkinoille soveltumattomaksi ja määrännyt päätöksellään tuen takaisinperittäväksi. Valtionavustuslaki (688/2001) sisältää osaltaan takaisinperintää koskevat säännökset, mutta valtionavustuslaki ei ole kaikkea EU:n valtiontukisääntöjen mukaista toimintaa säätelevä yleislaki ja on tunnistettu tilanteita, joissa takaisinperintää ei voida tehdä valtionavustuslain nojalla. Esimerkiksi rahoituslaitoksien ja kuntien myöntämien tukien osalta on oikeudellisesti epäselvää, miten valtiontukisääntöjen vastaiseksi todetut tuet tulisi periä takaisin tuensaajalta.

Nykyisin on tunnistettu, että myös muut kuin viranomaiset voivat tietyissä tilanteissa myöntää tukia. Eesti Pagar –oikeuskäytännön valossa myös nämä muiden kuin viranomaisten myöntämät tuet tulee voida periä takaisin, mikäli ne ovat EU:n valtiontukisääntöjen vastaisia. Näissä tilanteissa takaisinperintätoimivalta pitää säätää viranomaiselle ja toisaalta voimassa olevasta lainsäädännöstä puuttuu velvollisuus takaisinperintään. Perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan vaikiintuneen linjausten mukaan tukien takaisinperintä on merkittävää julkisen vallan käyttöä, jonka on kuuluttava viranomaiselle. Toimivalta takaisinperintään on perustuttava aina lakiin (PeVL 45/2006 vp, s. 2; PeVL 50/2017 vp, s. 3–4).

2.2 Euroopan unionin valtiontukisääntely

Euroopan unionin valtiontukisääntely on osa unionin kilpailuoikeutta, jonka tarkoituksena on taata tasavertaiset kilpailuolosuhteet koko unionin alueella. Valtiontuesta säädetään SEUT-sopimuksen 107–109 artikloissa. Sääntely on tärkeä osa Euroopan laajuisten sisämarkkinoiden toimintaa ja sen tarkoituksena on varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset myönnä sellaisia tukia, jotka vääristävät kilpailua eivätkä siten sovi sisämarkkinoille. Tavoitteena on myös vähentää jäsenvaltioiden välistä tukikilpailua.

SEUT 107(1) artiklan mukaan jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tuen katsominen valtiontueksi edellyttää artiklassa mainitun neljän kriteerin samanaikaista täyttymistä; tuki on myönnetty julkisista varoista, tuki on valikoiva, tuki vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Valtiontuessa on kyse julkisten varojen kanavoimisesta yrityksiin. Valtion varojen käsite on laaja ja mikä tahansa julkinen taho voi olla tuen myöntäjä. Tukiviranomaisen käsite sisältää siten, valtion lisäksi muun muassa paikallis- ja alueviranomaiset, julkiset yritykset, valtion perustamat tai nimeävät yksityiset elimet, jotka on perustettu jonkin tietyn tuen hallinnoimiseksi.

Valtiontukea pidetään valikoivana silloin, kun se kohdistuu vain osaan yrityksistä, esimerkiksi tiettyyn yritykseen tai toimialaan. Taloudellisen tuen muodolla ei ole merkitystä. Valtiontukea voi olla esimerkiksi avustus, markkinahintaa edullisempi laina, takaus, markkinaehtoista edullisempi pääomasijoitus tai pääomitus, verovapaus, veronalennus, veronpalautus tai markkinahintaa alhaisempi kiinteistön tai maa-alueen vuokra tai myyntihinta. Valtiontukea eivät sen sijaan ole esimerkiksi kaikkiin yrityksiin kohdistuvat toimenpiteet (muun muassa verotuksessa yhteisöveron alentaminen) tai julkisten varojen käyttö markkinaehtoisesti, esimerkiksi laina tai pääomasijoitus yksityisiin luotonantajiin/sijoittajiin verrattuna samankaltaisilla ehdoilla.

Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. Käytännössä kilpailun katsotaan vääristyvän SEUT 107(1) artiklan mukaisesti, jos yritys saa taloudellista etua kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua. Riittää, että yritys pystyy tuen avulla säilyttämään vahvemman kilpailuaseman kuin mikä sillä olisi ollut ilman tukea. Jotta tuen voidaan olettaa vääristävän kilpailua, pidetään yleensä riittävänä, että tuki antaa tuensaajalle etua vapauttamalla sen kustannuksista, joista sen olisi muuten vastattava osana tavanomaista liiketoimintaansa.

Kauppavaikutuskriteerin täyttymisen kynnys on alhainen. Lähtökohtaisesti kauppavaikutuskriteeri täyttyy, jos tuensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Jo tällöin tuki voi esimerkiksi vaikeuttaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden pääsyä markkinoille ylläpitämällä tai lisäämällä paikallista tarjontaa. Komissio on kuitenkin todennut, että erityisolosuhteiden vuoksi tietyillä toiminnoilla on puhtaasti paikallinen vaikutus. Näissä tilanteissa tuki ei johda kysynnän ja investointien houkuttelemiseen alueelle, tuensaajan tuottamat palvelut ja tavarat ovat paikallisia tai niillä on maantieteellisesti rajattu vaikutusalue tai markkinoihin ja naapurijäsenvaltioiden kuluttajiin kohdistuva vaikutus on vähäinen. Käytännössä tällaisia esimerkkejä ovat erilaisten paikallisten kohteiden tukeminen, kuten paikalliset uimahallit ja muut paikalliset vapaa-aikaan liittyvät tilat, paikalliset museot ja muu kulttuuri-infrastruktuuri, jotka eivät houkuttele matkailijoita ulkomailta, tiedotus- ja kulttuurituotteet, joilla kielellisesti ja maantieteellisesti syistä rajoitettu yleisö, paikalliset kokouskeskukset, jonka osalta sijainti ja tuen mahdollinen vaikutus hintoihin ei todennäköisesti ohjaa käyttäjiä muiden jäsenvaltioiden keskuksista. Valtiontuen määritelmä ei kuitenkaan edellytä, että kilpailun vääristyminen tai vaikutus kauppaan on merkittävää tai olennaista.

SEUT-sopimuksessa ei ole erikseen määritelty yrityksen käsitettä, vaan käsitteen sisältö on tämentynyt oikeuskäytännössä taloudellisen toiminnan käsitteen kautta. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta, rahoitustavasta tai taloudellisen voiton tavoitteesta. Valtiontukisääntelyn kannalta ei ole merkitystä sillä, onko kyseessä yksityinen vai julkisomisteinen yritys. Yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitteen tulkinta on laaja. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt kuten esimerkiksi kolmannella sektorilla toimivat yhdistykset voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Yksikön luokittelu yritykseksi liittyy aina tiettyyn toimintaan; yksikkö, joka harjoittaa sekä taloudellista että ei- taloudellista toimintaa, katsotaan yritykseksi vain taloudellisen toiminnan osalta.

Taloudellisen toiminnan käsite kehittyä jatkuvasti ja se voi vaihdella jäsenvaltioittain. Komission yleisessä tiedonannossa koskien Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamista yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen (englanniksi services of general economic interest, myöhemmin SGEI) tuottamisesta myönnettävään korvaukseen eli niin sanotussa SGEI-tiedonannossa (2012/C8/02) todetaan, että jäsenvaltiot voivat päättää siirtää yrityksille tehtäviä, jotka on perinteisesti katsottu valtiolle kuuluviksi tehtäviksi. Valtioiden voidaan myös luoda edellytykset markkinoiden syntymiselle sellaiselle tuotteelle tai palvelulle, jota ei muutoin olisi olemassa. Tällaisista valtion toimista seuraa, että kyseisestä toiminnasta tulee taloudellista ja että se kuuluu kilpailusääntöjen soveltamisalaan. Käytännössä se, harjoittaako tuensaaja taloudellista toimintaa vai ei, tulee aina arvioida tapauskohtaisesti.

2.3 Komission toimivalta ja valtiontukisääntelyn menettelytavat

Valtiontukivalvonnan tavoitteena on varmistaa, että tukea myöntävät viranomaiset soveltavat tukiohjelmaa ja yksittäisiä tukiohjelman ulkopuolisia tukia myöntäessään oikeaa menettelytapaa sekä varmistavat tuen hyväksyttävyyttä koskevien edellytysten täyttymisen. EU:n valtiontukisääntely kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Komissiolla on taas yksinomainen toimivalta EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytännön puitteissa päättää, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Peruseriaate on, että valtiontuista tulee tehdä SEUT 108(3) artiklan mukaisesti etukäteen ilmoitus Euroopan komissiolle. Viranomaiset voivat lähtökohtaisesti myöntää taloudelliseen toimintaan vain sellaisia tukia, jotka komissio on hyväksynyt sisämarkkinoille soveltuviksi.

Komissio on antanut useita yksityiskohtaisia sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet ovat sisämarkkinoille hyväksytyjä. Jäsenvaltioiden viranomaiset joutuvat tukijärjestelyjä suunnitellessaan huomioimaan näiden sääntöjen ehdot, jotta tuki olisi hyväksyttävissä sisämarkkinoille. SEUT 108(3) artiklan mukaan komissiolle on annettava tieto tuen myöntämisestä tai muuttamisesta koskevasta suunnitelmasta niin ajoissa, että se voi esittää huomautuksensa. Ilmoitusmenettelyn tarkoituksena on varmistaa tukien yhteensopivuus sisämarkkinoille. Tukitoimenpidettä ei pääsääntöisesti voida ottaa käyttöön ennen kuin komissio on hyväksynyt tukijärjestelmän. Ilman komission ennakkohyväksyntää käyttöönotettuja tukitoimenpiteitä pidetään lähtökohtaisina sääntöjenvastaisina. Ennakoilmoitusvelvollisuudesta on kuitenkin säädetty merkittäviä poikkeuksia, joita on asteittain laajennettu.

Jos tukijärjestelyyn voidaan soveltaa komission antaman ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) N:o 651/2014 (jäljempänä *yleinen ryhmäpoikkeusasetus*) säännöksiä, tuesta ei tarvitse etukäteen ilmoittaa komissiolle. Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisista tuista on kuitenkin tehtävä 20 työpäivän kuluessa toimenpiteen voimaantulosta vakiomuotoinen yhteenvetoilmoitus. Komissio valvoo yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia tukia jälkikäteen vuosiraportoinnin ja jälkikäteisvalvonnan avulla.

Myös maa- ja metsätalouden sekä kalastus- ja vesiviljelyn alalla on säädetty poikkeuksia valtiontukien ennakoilmoitusvelvollisuudesta. Niitä ovat:

- komission asetus (EU) N:o 2472/2022 tiettyjen maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (jäljempänä *maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetus*). Asetuksen mukaisista tuista on tehtävä komission vaatima vakiomuotoinen yhteenvetoilmoitus 20 työpäivän kuluessa toimenpiteen voimaantulosta;
- komission asetus (EU) N:o 2473/2022 kalastus- ja vesiviljelytuotteiden tuottamisen, jalostamisen ja kaupan pitämisen alalla toimiville yrityksille myönnettävien tukien tiettyjen muotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti (jäljempänä *kalastuksen ja vesiviljelyn ryhmäpoikkeusasetus*).

Ryhmäpoikkeusasetusten mukaiset tuet voidaan näin ollen ottaa käyttöön ilman komission hyväksyntää edellyttäen, että ryhmäpoikkeusasetusten yleisiä ja erityisiä soveltamisedellytyksiä noudatetaan. Ryhmäpoikkeusasetusten mukaista tukea ei voida pääsääntöisesti myöntää esimerkiksi taloudellisissa vaikeuksissa oleville yrityksille. Tämä tarkoittaa sitä, että tukea myöntävän

viranomaisen on tukea myöntäessään tarkistettava, ettei yritys täytä vaikeuksissa olevan yrityksen määritelmää. Tuen on oltava läpinäkyvää ja sillä on oltava pääsääntöisesti kannustava vaikutus, millä tarkoitetaan tuen hakemista ennen tuettavan toimenpiteen aloittamista.

Ennakoilmoitusvelvollisuutta ei lisäksi ole, jos tuki myönnetään vähämerkityksisenä tukena (komission asetus (EU) N:o 2023/2831, enintään 300 000 euroa kolmen vuoden aikana), yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävänä vähämerkityksisenä tukena (komission asetus (EU) 2023/2832, enintään 750 000 euroa kolmen vuoden aikana) tai komission Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja (SGEI) tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen eli niin sanotun komission SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mukaisena tukena.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on myös erityissäädöksiä vähämerkityksisestä tuesta. Niitä ovat:

- komission asetus (EU) N:o 1408/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maatalousalalla ja
- komission asetus (EU) N:o 717/2014 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen kalastus- ja vesiviljelyalalla.

Tukea myöntävän viranomaisen vastuulla on arvioida se, että sisältääkö toimenpide EU:n valtiontukisääntöjen mukaista tukea. Jos kyse on valtiontuesta, viranomaisen on ennen tuen täytäntöönpanoa selvítettävä, löytyykö tuelle hyväksyttävyyden peruste ja tarvittaessa noudatettava toimenpiteeseen soveltuvaa ilmoitusmenettelyä.

2.4 Kansallinen menettelytapasäätely

Laissa eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta säädetään nykyisin komission takaisinperintäpäätöksen mukaisen tuen maksamisen keskeyttämisen ja takaisinperinnän täytäntöönpanosta Suomessa. Kyse on siten tilanteista, joissa komissio on arvioinut Suomen viranomaisen myöntämän tuen sisämarkkinoille soveltumattomaksi ja tehnyt asiassa päätöksen. Päätöksessään komissio tyypillisesti identifioi tuensaajat ja takaisinperittävän tuen määrän, mutta takaisinperinnän käytännön täytäntöönpano perustuu jäsenvaltion kansallisiin lakeihin ja menettelyihin, jotka Suomen osalta on täsmennetty laissa 300/2001.

Voimassa olevan lain 300/2001 1 §:n mukaan tuen myöntänyt viranomainen on velvollinen lain mukaan ryhtymään täytäntöönpanotoimiin tilanteessa, jossa komissio on määrännyt sisämarkkinoille soveltumattoman tuen takaisinperittäväksi. Jos tuen on myöntänyt muu kuin viranomainen, sen viranomaisen, joka käyttää määräysvaltaa yhteisössä on ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin. Jos komission päätöksen perusteella ei ole mahdollista yksilöidä toimivaltaista viranomaista, työ- ja elinkeinoministeriö vastaa takaisinperinnän täytäntöönpanosta. Suomessa on ollut EU-jäsenyyden aikana neljä komission päätöstä tuen takaisinperinnästä (C 37/2004 Tuki Componentalle, EUVL 2011 L 230/69; C6/2008, Tuki Ålands industrihus Ab:n hyväksi, EUVL 2012 L 125/33, SA.27420; Tuki osuuskunta Karjaportille, EUVL 2013, L 12/1, SA.23324 ja Tuki Helsingin Bussiliikenne Oy:lle, EUVL 2020, L 404, s. 10, SA.33846).

Laissa säädetään myös valtiontukien ilmoitusmenettelystä ja siihen liittyvästä tiedonsaantioikeuksista, komission oikeudesta tehdä tarkastuskäyntejä sekä valtiontukien julkaisumenettelystä ja avoimuusvelvoitteesta.

Lain mukaan työ- ja elinkeinoministeriö toimittaa ilmoitukset ja tiedot komissiolle sekä ottaa vastaan ilmoituksiin ja tietoihin liittyvät lisätietopyynnöt, välipäätökset ja päätökset. Ministeriö toimittaa komissiolle myös hyväksytyjä tukiohjelmiä koskevat seurantatiedot ja muut voimassa olevia tukia koskevat komission edellyttämät tiedot. Viranomaisten ja yhteisöjen on toimitettava kertomusten tekemistä varten tarvittavat tiedot ministeriölle. Ministeriö vastaanottaa myös komission kanteluita koskevat tietopyynnöt ja toimittaa ne vastausten antamista varten asianomaisille viranomaisille sekä toimittaa saadut vastaukset komissiolle.

2.5 EU-valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintä EU-oikeuden mukaan ja takaisinperinnässä sovellettava korko

SEUT 108(3) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on paitsi ilmoitettava Euroopan komissiolle valtiontukitoimenpiteistä ennen niiden täytäntöönpanoa, myös odotettava komission tutkinnan lopputulosta ennen ilmoitettujen toimenpiteiden toteuttamista.

Jos komissio muodollisen tutkintamenettelyn jälkeen katsoo valtiontukitoimenpiteen sisämarkkinoille soveltumattomaksi, se edellyttää, että jäsenvaltio perii tuen takaisin tuensaajalta (komission takaisinperintäpäätös). Jäsenvaltion on pantava päätös täytäntöön kansallisen lainsäädännön mukaisesti, mutta jätettävä kansalliset säännökset soveltamatta, jos ne estävät komission takaisinperintäpäätöksen tehokkaan ja välittömän täytäntöönpanon.

Takaisinperinnän tarkoituksena on palauttaa sisämarkkinoille tuen suorittamista edeltänyt tilanne. Maksettuaan sääntöjenvastaisen tuen takaisin korkoineen tuensaaja menettää edun, joka sillä on ollut kilpailijoihinsa nähden sinä aikana, kun tuki on ollut sen käytössä.

Takaisinperintäpäätöksestä unionin tuomioistuimessa nostetulla kumoamiskanteella ei ole lykkävää vaikutusta (SEUT 278 artikla). Ainoastaan unionin tuomioistuin voi asianosaisen hakeuksesta päättää täytäntöönpanon lykkäämisestä oikeudenkäynnin ollessa vireillä. Unionin tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että takaisinperinnällä pyritään palauttamaan ennen tuen myöntämistä markkinoilla ollut tilanne (esimerkiksi tuomio *Residex Capital IV*, C 275/10, EU:C:2011:814, 33 ja 34 kohta ja tuomio *SNCF Mobilités v. komissio*, C-127/16, ECLI:EU:C:2018:165, 104 kohta). Tämä on välttämätöntä, jotta sisämarkkinoiden tasapuoliset toimintaedellytykset säilyvät.

EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintä on ollut komission takaisinperintäpäätösten osalta oikeudellisesti vakiintunut ja jäsenvaltioilla on olemassa menettelytavat takaisinperintäpäätösten edellyttämien takaisinperintöjen toteuttamiseen. Suomessa komission takaisinperintäpäätösten täytäntöönpano perustuu lakiin eräiden valtiontukia koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta.

SEUT 108(3) artiklan tulkintaa koskeva oikeudellinen tilanne kehittyi kuitenkin vuonna 2019 koskien tukia, jotka ovat EU:n valtiontukisääntöjen vastaisia, mutta joista ei ole ollut olemassa komission takaisinperintäpäätöstä. Unionin tuomioistuin antoi tuolloin tuomion tapauksesta *Eesti Pagar*. Unionin tuomioistuin totesi ratkaisussaan ensimmäistä kertaa, että SEUT 108(3) artiklaa on tulkittava siten, että siinä velvoitetaan kansalliset viranomaiset perimään oma-aloitteisesti takaisin tuki, kun ne havaitsevat, että valtiontuen myöntämisen edellytykset eivät ole täyttyneet.

Unionin tuomioistuin totesi *Eesti Pagar* -tapauksessa, että kaikki unionin oikeuden säännökset, jotka täyttävät edellytykset välittömän oikeusvaikutuksen aikaansaamiseksi, velvoittavat jäsenvaltioiden kaikkia viranomaisia (tuomio *Amia*, C 97/11, ECLI:EU:C:2012:306). Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sekä kansalliset hallintoviranomaiset että

kansalliset tuomioistuimet, joiden tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa unionin oikeuden säännöksiä, ovat velvollisia varmistamaan säännösten täyden vaikutuksen (tuomio *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C 628/15, ECLI:EU:C:2017:687). Unionin tuomioistuin totesi ratkaisunsa yhteenvedona, että SEUT 108(3) artiklaa on tulkittava siten, että siinä velvoitetaan kansalliset viranomaiset (myös muut kuin tuomioistuimet) perimään oma-aloitteisesti takaisin tuki, kun ne havaitsevat jälkikäteen, että säädetyt edellytykset eivät ole täyttyneet. Unionin tuomioistuin katsoi myös, että unionin oikeutta on tulkittava siten, että kansalliset viranomaiset, jotka myöntävät tuen, eivät voi synnyttää tuensaajassa tuen sääntöjenmukaisuutta koskevaa perusteltua luottamusta (luottamuksensuojaa).

Unionin tuomioistuin otti ratkaisussaan myös kantaa maksettavaan korkoon tuen sääntöjenvastaisuuden ajalta. Tuensaajan katsotaan saaneen perusteetonta etua sekä myönnetyn tuen että myös niiden korkojen maksamatta jäämisestä, jotka tuensaaja olisi suorittanut, jos sen olisi pitänyt lainata markkinoilta tuen määrä sääntöjenvastaisuuden keston ajalta. Tuomioistuimen perustelun mukaan voidaan katsoa tuensaajan kilpailuaseman parantuneen markkinoiden muihin toimijoihin nähden mainitun keston ajan (kts. vastaavasti tuomio CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C 199/06, EU:C:2008:79, 51 kohta) ja toimenpide, joka muodostuisi yksinomaan velvollisuudesta periä tuki takaisin ilman korkoja, ei yksin korjaisi sääntöjenvastaisuuden vaikutuksia, koska sillä ei palautettaisi aiemmin vallinnutta tilannetta eikä poistettaisi kokonaan kilpailun vääristymistä (kts. vastaavasti tuomio CELF ja ministre de la Culture et de la Communication, C 199/06, EU:C:2008:79, 52–54 kohta ja tuomio *Residex Capital IV*, C 275/10, EU:C:2011:814, 33 ja 34 kohta). Tuomioistuimen mukaan SEUT 108(3) artiklan edellytys on näin ollen, että tuensaaja velvoitetaan takaisinperintätilanteessa maksamaan korkoa koko ajanjaksolta, jolta se on vastaanottanut tukea, sen korkokannan mukaisesti, jota olisi sovellettu, jos sen olisi pitänyt lainata kyseessä oleva tuen määrä markkinoilta.

Työryhmytyöskentelyn aikana korkoon liittyvä oikeustila päätettiin varmistaa komissiolta. Työ- ja elinkeinoministeriö oli epävirallisesti yhteydessä komissioon syksyllä 2023 ja sai varmistuksen, siitä, että takaisinperintäkorkoon ei voida soveltaa kaavamaisista laskentaperustaa, vaan takaisinperintään sovellettavan koron tulee vastata tuen myöntöhetkellä vallinnutta markkinakorkoa. Tässä yhteydessä komissio myös vahvisti, että EU:n osittain tai kokonaan rahoittamiin tukiin voidaan soveltaa kiinteää korkoa.

Käytännössä takaisinperintäkoron markkinaehtoisuutta voidaan tarkastella esimerkiksi komission antaman ohjeistuksen valossa, joka koskee lainojen markkinaehtoisuuden määrittelyä (Komission tiedonanto viite- ja diskonttokorkojen määrittämisessä sovellettavan menetelmän tarkistamisesta (2008/C 14/02)). Komission antamassa ohjeistuksessa lainan markkinaehtoisuus voidaan määrittää lisäämällä tuen myöntöhetkellä vallinneeseen valtiontukien referenssikorkoon yrityksen luottoluokituksesta ja lainojen vakuuksista riippuvat marginaali (ks. taulukko alla). Valtiontukien referenssikorko lasketaan 12 kuukauden rahoitusmarkkinakorkojen (IBOR) perusteella ja komissio päivittää korkoa tasaisin väliajoin korkotason muutosten perusteella. Korkoa päivitetään aina kun kolmen edellisen kuukauden ajan keskikorko poikkeaa voimassaolevasta korosta 15 %. Tiedot referenssikoroista löytyvät Euroopan komission verkkosivuilta https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/legislation/reference-discount-rates-and-recovery-interest-rates/reference-and-discount-rates_en.

Taulukko 1. Komission ns. referenssikorkotiedonannon mukainen safe-harbour-preemiot lainan markkinaehtoisuuden määrittämiselle (Lähde: komission tiedonanto viite- ja diskonttokorkojen määrittämisessä sovellettavan menetelmän tarkistamisesta (2008/C 14/02))

Luottoluokitus	Lainojen marginaalit peruspisteinä (100 = 1%), Vakuudet, tappio-osuus		
	Hyvät 30%	Tavanomaiset 31-59%	Heikot > 60%
Erittäin hyvä (AAA-a)	60	75	100
Hyvä (BBB)	75	100	220
Tyydyttävä (BB)	100	220	400
Heikko (B)	220	400	650
Huono/yritys taloudellisissa vaikeuksissa (CCC tai huonompi)	400	650	1000

Esimerkiksi joulukuussa 2023 valtiontukien referenssikorko oli 3,64 %. Huonon luottoluokituksen ja keskinkertaiset vakuudet omaavalle yritykselle myönnetty markkinaehtoinen lainan korko on mahdollista määrittää lisäämällä referenssikorkoon 6,5 %:n marginaali. Markkinaehtoiseksi koron suuruudeksi muodostuu näin ollen 10,14 %. On syytä huomioida, että komission antaman ohjeistuksen mukainen markkinakorko on markkinakoron oletusarvo. Komissio korostaa tuen käsitettä koskevassa tiedonannossaan, että kaikissa tilanteissa tiedonannon mukainen menetelmä ei välttämättä ole markkinahintojen asianmukainen tapa määrittää lainojen markkinaehtoisuutta.

2.6 Valtionavustuslaki

Valtionavustuslaki on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä. Valtionavustuslaissa on myös säännökset valtionavustuksen myöntämisestä ja maksamisesta, valtionavustuksen käytöstä ja sen valvonnasta, valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä sekä tietojensaannista ja tietojen luovuttamisesta.

Valtionavustuksella tarkoitetaan valtionavustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Valtionavustuksena ei valtionavustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan pidetä esimerkiksi lainan, takauksen, takuun tai verohelpotuksen muodossa myönnettävää taloudellista etuutta. Valtionavustuslakia sovelletaan valtion talousarvioon otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävään valtionavustukseen.

Valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä säädetään valtionavustuslain 7 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan valtionavustusta voidaan myöntää, jos 1) tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yh-

teiskunnallisesti hyväksyttävä, 2) valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta, 3) valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisenä valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen ja jos 4) valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Valtionavustus saadaan valtionavustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan käyttää ainoastaan valtionavustuspäätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Valtionavustuksen saajan on noudatettava valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja ja rajoituksia. Valtionavustuksen saajan tulee lain 14 §:n 1 momentin mukaan antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan valtionavustuksen saajan tulee viipymättä ilmoittaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen käyttötarkoituksen toteutumiseen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta.

Valtionavustuksen saajalla on yleinen velvoite palauttaa perusteetta, virheellisesti tai liikaa saamansa valtionavustus tai sen osa. Valtionavustuksen saajan velvollisuutena on lisäksi valtionavustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan palauttaa valtionavustus tai sen osa, jos sitä ei voida käyttää valtionavustuksen käyttötarkoituksen mukaisesti. Jos palautettava määrä on enintään kymmenen euroa, se saadaan jättää palauttamatta.

Valtionapuviranomaisen velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään säädetään valtionavustuslain 21 §:ssä. Sen mukaan valtionapuviranomaisella on velvollisuus periä takaisin maksettu valtionavustus ja lopettaa valtionavustuksen maksaminen, jos valtionavustuksen saaja on toiminut valtionavustusta hakiessaan tai sitä käyttäessään olennaisesti virheellisellä tai vilpillisellä tavalla. Valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä puolestaan säädetään valtionavustuslain 22 §:ssä. Sen mukaan valtionapuviranomainen voi päättää valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä valtionavustuksen oikean käyttötarkoituksen toteuttamisen kannalta olennaisissa virheissä. Harkinnanvarainen takaisinperintä on mahdollista lisäksi silloin, kun valtionavustuksella tuettu toiminta lopetetaan tai siirretään toiselle taikka valtionavustuksella tuettu omaisuus myydään tai se tuhoutuu. Harkinnanvarainen takaisinperintä tulee kyseeseen myös eräissä muutostilanteissa, jotka horjuttavat valtionavustuksen saajan mahdollisuuksia täyttää valtionavustuksen asianmukaista käyttöä koskevat edellytykset.

Valtionavustuslain 25 §:ssä säädetään viivästyskorosta. Sen mukaan takaisin perittävälle määrälle on maksettava vuotuista viivästyskorkoa korkolain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan, jos takaisin perittävää määrää ei makseta viimeistään valtionapuviranomaisen asettamana eräpäivänä.

Valtionapuviranomaisen oikeuteen saada tietoja toiselta viranomaiselta sovelletaan valtionavustuslain 31 §:n mukaan mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) (jäljempänä *julkisuuslaki*) säädetään. Valtionapuviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta viranomaisilta tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja: 1) valtionavustuksen hakijan ja saajan taloudellisesta asemasta; 2) valtionavustuksen hakijan ja saajan julkisista tuista; 3) valtionavustuksen hakijaa ja saajaa koskevista muista seikoista, joilla on olennaista merkitystä valtionavustuslain noudattamisen varmistamiseksi valtionavustuksen myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa.

Valtionavustuslain 33 §:ssä säädetään tiedoksiannosta. Sen mukaan valtionapuviranomaisen muu kuin maksatuksen keskeytystä, takaisinperintää ja kuittausta koskeva päätös voidaan lähettää asianosaiselle tiedoksi postitse. Jos muuta ei näy, asianosaisen katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemäntenä päivänä siitä, kun päätös on annettu postin välittämäksi.

2.7 Nykytilan arviointi

Vaikka SEUT 108(3) artikla ja Eesti Pagar -tuomio sen sisällöstä ovat sellaisenaan jäsenvaltioita ja niiden kansallisia viranomaisia velvoittavaa sääntelyä, on tarpeen antaa kansallista sääntelyä sen varmistamiseksi, että kansallinen velvoite ja toimivalta takaisinperintään sekä sovellettavat takaisinperinnän edellytykset ovat tarkkaan rajattuja, selkeitä ja mahdollistavat kansallisesti yhteneväiset käytännöt ja EU-oikeuden tehokkaan toteutumisen. Eesti Pagar -tuomio jättää avoimeksi sen, miten takaisinperintä tulisi kansallisesti järjestää. Näin ollen on tarpeellista säätää kansalliset säännökset EU:n valtioneuvoston päätösten vastaisten tukien kansallisesta takaisinperinnästä komission takaisinperintäpäätöksen puuttuessa. Kansallisesti tunnistettuja tilanteita, joissa takaisinperintävelvoitteesta ei ole mainintaa kansallisessa lainsäädännössä ovat ainakin rahoituslaitosten myöntämät EU:n valtioneuvoston päätösten mukaista tukea sisältävät rahoitustuotteet, kuntien myöntämät tuet sekä valtion lainat ja takaukset.

Lisäksi on tunnistettu, että kansallinen sääntely takaisinperintään sovellettavien säännösten osalta ei kaikilta osin ole yhdenmukainen Eesti Pagar -oikeuskäytännön kanssa esimerkiksi sääntöjenvastaisen tuen määritelmän, takaisinperintävelvoitteen ja sovellettavan takaisinperintäkoron osalta. Esimerkiksi Eesti Pagar -tuomion mukaan kansallisissa takaisinperintätilanteissa takaisinperintäkoron tulee määräytyä sääntöjenvastaisen tuen myöntöhetkellä vallinneen markkinakoron perusteella. Tämän vuoksi kansallisessa lainsäädännössä olevat ratkaisut, joissa takaisinperintäkorko määritetään kaavamaisesti ilman tuensaajakohtaista tarkastelua eivät lähtökohtaisesti ole yhdenmukaisia Eesti Pagar -oikeuskäytännön kanssa. Takaisinperintäkoron määrittäminen kaavamaisesti esimerkiksi tietyn viitekoron ja kiinteän marginaalin perusteella voi johtaa tilanteisiin, joissa takaisinperintää pannaan täytäntöön EU-oikeuden näkökulmasta liian alhaisella korkotasolla – tavalla, joka ei ole omiaan palauttamaan ennen tuen myöntämistä valinnutta kilpailutilannetta.

2.7.1 Rahoituslaitoksien myöntämät valtiontuet

Lähtökohtaisesti EU:n myöntämiin rahoitusinstrumentteihin ei sovelleta EU:n valtioneuvoston päätöksiä, sillä rahoitusinstrumenttien ei katsota täyttävän valtion varat -kriteeriä. Sama lähtökohta soveltuu myös Euroopan investointipankkirahaston (sisältää Euroopan investointirahaston) rahoitukseen. Euroopan strategisten investointien rahaston mahdollistamien (ESIR, voimassa 31.12.2020) rahoitusohjelmien kautta kuitenkin katsottiin, että osassa rahoitusinstrumentteja valtion varat -kriteeri saattaa täytyä. Käytäntö vakiintui ESIR:n seuraajan InvestEU-ohjelman myötä. Kun yleistä ryhmäpoikkeusasetusta (EU) N:o 651/2014 uudistettiin vuonna 2021 (Komission asetus (EU) 2021/1237), hyväksyttävien tukien kategoriaan lisättiin uudet artikkelit 56d, e ja f, jotka mahdollistivat InvestEU-rahastosta tuettuihin rahoitustuotteisiin liittyvän tuen myöntämisen. Ryhmäpoikkeusasetuksen esitöiden mukaan rahaston rahoitustuotteisiin voi liittyä jäsenvaltioiden valvomien varojen, myös yhteistyössä unionin kanssa hallinnoitavien varojen, elpymis- ja palautumistukivälineeseen perustuvia osuuksia tai muita jäsenvaltioiden rahoitusosuuksia. Jäsenvaltioilla oli myös mahdollisuus myöntää osa yhteistyössä EU:n kanssa hallinnoitavista varoista tai elpymis- ja palautumistukivälineeseen resursseista InvestEU-rahastoon sisältyvän EU:n takuun jäsenvaltioiden osioon.

Valtiontuen kriteerit täyttävän tuen mahdollisuus ei rajoitu InvestEU-ohjelmaan, vaan oletus voi syntyä minkä tahansa EU:n kautta kanavoituvan rahoituksen tapauksessa, kun rahoituskonaisuutteen sisältyy kansallisten viranomaisten hallinnoimia varoja (kuten aluekehitysrahat). InvestEU-ohjelman ulkopuolella tuki tulee ennakoilmoittaa komissiolle SEUT 108(3) artiklan mukaisesti tai noudattaa ns. vähämerkityksistä tukea koskevia periaatteita (komission asetus 2023/2831).

Mahdollisuus rahoitusohjelmien sisältämästä valtiontuesta saattaa realisoitua, kun EU:n rahoitusinstrumentteja (mm. InvestEU) koskevilla rahoitussopimuksissa käytetään kansallisia tai EU:n rakennerahastojen varoja osana rahoituspakettia. Esimerkiksi pk-yritysaloitteessa käytettiin EU:n aluekehitysrahaston varoja takaamaan Euroopan investointirahastolle (EIR) mahdollisesti syntyviä luottotappioita ("first loss peace"), jotka saattoivat realisoitua suomalaisten pankkien pk-yrityksille myöntämistä lainoista. Komission näkemyksen mukaan ohjelman takausjärjestely mahdollisti pankkien pk-yrityksille myöntämät lainat markkinahintaa edullisemmin, jolloin kyseessä on tuki SEUT 107(1) artiklan merkityksessä. EIR:n takaus kattoi pankkien lainojen realisoituvasta riskistä 50 prosenttia.

Suomessa on tällä hetkellä voimassa kaksi Euroopan investointipankkiryhmän hallinnoimaa rahoitusohjelmaa, joihin arvioidaan sisältyvän tukea SEUT 107(1) artiklan merkityksessä. Tukiohjelmat ovat European Guarantee Fund ja pk-yritysaloitte. Tuen myöntäjänä toimii näissä ohjelmissa yksityinen rahoitusta välittävä taho (esimerkiksi luottolaitos). Näihin tukiohjelmiin ei sovelleta valtionavustuslakia, eikä muuta avustustoimintaa säätelevää kansallista lainsäädäntöä. Nykyisen lainsäädännön nojalla ei ole tunnistettavissa takaisinperintäsääntelyä ohjelmien mukaisille tuille, eikä takaisinperinnän suorittavaa toimivaltaista viranomaista lainsäädännön nojalla.

2.7.1.1 European Guarantee Fund

Euroopan investointipankkiryhmän (EIP) luoma ja hallinnoima väliaikainen kriisinhallintaväline EU Covid-19 -takuurahasto (Pan-European Guarantee Fund / EGF) on keväällä 2020 luotu rahasto, jossa on yhteensä 24,4 miljardia euroa EU:n jäsenvaltioiden vastatakauksia. Covid-19 -takuurahasto on luotu ensi sijassa pk-yrityksille koronapandemian taloudellisista seurauksista palautumiseen ja se on osa EU:n ensimmäistä 540 miljardin euron koronaelvytyspakettia.

Takuurahaston tuella EIP voi myöntää takauksia ja vastatakauksia pankeille ja kansallisille erityisrahoituslaitoksille, jotta ne voivat lisätä luotonantoaan. Rahoitusjärjestelyn tavoitteena on vivuttaa rahaston varoja ja luoda jäsenvaltioiden markkinoille jopa 200 miljardia euroa lisärahoitusta. Takuurahaston kautta myönnetty rahoitus on ainoastaan siihen osallistuvien jäsenvaltioiden yrityksille. EIP ja rahoituslaitos allekirjoittavat takaussopimuksen ja käytännössä rahoitusjärjestely loppuasiakkaalle toteutetaan kansallisen rahoituslaitoksen kautta.

Takuurahaston jäsenvaltiokohtaisten takuiden kautta korvataan EIP:lle syntyviä mahdollisia luottotappioita. Takuurahasto myöntäisi omavelkaisia, peruttamattomia ja ehdottomia takauksia EIP-ryhmälle sen myöntämien takuun piirissä olevien transaktioiden aiheuttamien tappioiden varalta. Jäsenvaltiot vastaavat viime kädessä kaikista rahastoon realisoituvista tappioista osuusiensa mukaisesti. Suomen osuus on maksimissaan noin 370 miljoonaa euroa, joka määräytyy Suomen pääomaosuudesta EIP:ssä.

2.7.1.2 Pk-yritysaloitte (The SME Initiative Finland)

Pk-yritysaloitte on EIP:n rahoitusinstrumentti, joka edistää pk-yritysten rahoitusta kattamalla osittain luottolaitosten riskiä lainatakauksilla. Jäsenvaltioiden rahoittamien Euroopan rakenne -

ja investointirahastojen (”ERI-rahastot”) varojen lisäksi pk-yritysaloitetta rahoittaa Euroopan unioni COSME - ja/tai Horisontti 2020 - rahastojen sekä EIP:n resurssien kautta. Pk-yritysaloitte on toiminnassa Bulgariassa, Suomessa, Italiassa, Maltassa, Romaniassa ja Espanjassa.

Pk-yritysaloitteen mukaisen Suomen takausohjelman kasvuyritysten rahoituksen saatavuuden parantamiseksi päätavoitteena on parantaa yritysten rahoituksen saatavuutta. Tavoite on lisätä pk-yrityksille myönnettyjä pankkilainoja annettujen takauksien avulla. Rahoitusta suunnataan ohjelman avulla erityisesti yrityksille, jotka ovat uusia, voimakkaasti kasvavia, kansainvälistyviä tai innovatiivisia yrityksiä, joiden olisi muuten vaikea saada rahoitusta. Pankki tarjoaa oman lainapolitiikkansa mukaan ja ohjelmassa määritellyin painotuksin lainarahoitusta ohjelman takauksen avulla yritysasiakkaille. Tuote jakaa takausriskiä ja sen ehdot ovat asiakkaalle edullisemmat mm. pitemmän laina-ajan muodossa.

Syyskuussa 2016 käynnistettyä ohjelmaa rahoittavat Suomen tasavalta, Euroopan komissio ja EIB-ryhmä (eli Euroopan investointipankki ja Euroopan investointirahasto), ja EIR hallinnoi ohjelmaa eri rahoittajien puolesta. Pk-yritysaloitteen mukainen Suomen takausohjelma on osa Suomen ja Euroopan komission kumppanuussopimusta vuosille 2014–2020. Euroopan aluekehitysrahaston ja Suomen valtion rahoitus ohjelmalle on 40 miljoonaa euroa vuosina 2016–2023. Ohjelman rahoituksen lisäksi lainantakauksiin suunnattiin 35 miljoonaa euroa valtion lisärahoitusta vuodesta 2020 alkaen ja päättyen 2023 lopussa.

Tätä rahoitusta käytetään kattamaan pankeille mahdollisesti syntyviä luottotappioita, joista takaus kattaa 50 prosenttia (minkä lisäksi Finnvera on myöntänyt osalle lainoista 30 prosentin täytetakauksen, joka nostaa pankin saaman takauksen enintään 80 prosenttiin lainasummasta).

2.7.2 Valtiontukisääntely kunnissa ja hyvinvointialueilla

Kunta voi tietyin edellytyksin tukea yritystoimintaa kuntalain (410/2015) nojalla ja kuntalain 7 §:ssä tarkoitetun kunnan yleisen toimialan puitteissa. Oikeuskäytännössä ja -kirjallisuudessa on katsottu, että yritystoiminnan tukeminen kuuluu kunnan tehtäviin vain poikkeustilanteissa ja perustelluista syistä. EU:n valtioneuvoston päätökset eivät muuta tai rajoita kuntien yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä. Sen sijaan ne rajoittavat sitä, millä ehdoilla ja muodossa kunnat voivat myöntää yrityksille tukea. Kunta on tukea myöntäessään valtioneuvoston päätöksen mukainen, jonka on varmistettava valtioneuvoston päätösten noudattaminen eli se, sisältääkö kunnan suunnittelema toimenpide valtiontukea ja jos sisältää, millä edellytyksin tuki voidaan valtioneuvoston päätösten puitteissa myöntää. Kuntalain 129 §:n 4 momentissa ja 130 §:n 3 momentissa on erikseen todettu, että kunnan on lainan, takauksen tai muun vakuuden antaessaan sekä omistamansa kiinteistön luovutuksen tai vuokraamisen yhteydessä otettava huomioon EU:n valtioneuvoston päätökset. Kuntien myöntämien, valtiontuen edellytykset täyttävien yritystuki määrä ja kohdentumista on selvitetty vuosien 2019–2021 tarkastelujaksolla selvityksessä ”Kuntien myöntämät yritystuet Suomessa” (valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:5).

Valtiontuen olemassaolon arviointi ja tuen toteaminen valtioneuvoston päätösten vastaiseksi voi tapahtua kunnassa ennen tuen myöntämistä koskevan päätöksen tekemistä, tuomioistuimen kumottua kunnan tekemän tukipäätöksen tai kunnan itse jälkikäteen havaittua myöntämänsä tuen sääntöjenvastaisuuden. Jos kunnan päätöksestä tehdään kunnallisvalitus, jossa väitetään päätöksen olevan EU:n valtioneuvoston päätösten vastainen, hallintotuomioistuimen on ratkaistava, onko kunta asianmukaisesti selvittänyt, että sisältyykö kyseessä olevaan toimenpiteeseen valtiontukea ja onko tuki myönnetty valtioneuvoston päätösten mukaisesti. Tuomioistuin on sidottu valittajan asiassa esittämiin valitusperusteisiin eikä se voi tutkia asiaa laajemmin kuin mitä valituksessa esitetty. Useimmissa tapauksissa, joissa tuomioistuin on kumonnut kunnan tekemän tukipäätök-

sen, syynä kumoamiselle on ollut se, että kunta ei tuomioistuimen mukaan ole ennen päätöksentekoa riittävällä tavalla selvittänyt, onko toimenpiteeseen voinut sisältyä valtiontukea. Siksi tällaiset päätökset ovat syntyneet kuntalain 135 §:n mukaisesti virheellisessä järjestyksessä.

Jos tuomioistuin kumoaa kunnan tekemän tukipäätöksen eikä tukea ole vielä maksettu, tuensaaja ei saa kyseiseen päätökseen perustuvaa valtiontukea eikä tukea näin ollen tarvitse periä takaisin. Tuen takaisinperintä ei ole tarpeen myöskään silloin, jos kunta asian uudessa käsittelyssä varmistaa, että kyseessä oleva toimenpide ei joko sisällä lainkaan valtiontukea tai että tuki on valtiontukisääntöjen mukaista. Tuen takaisinperintä voi sen sijaan olla tarpeen esimerkiksi silloin, jos kunta on jo ryhtynyt tukitoimenpiteen täytäntöönpanoon. On jossain määrin epäselvää, miltä osin kuntalain voidaan katsoa velvoittavan valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintään ja voidaanko takaisinperintää suorittaa kuntalain nojalla, sillä kuntalaki ei sisällä erillisiä säännöksiä tuen takaisinperinnästä. Kuntalaki ei myöskään sisällä säännöksiä esimerkiksi takaisinperintää liittyvästä korosta eikä takaisinperintämenettelystä.

Myös hyvinvointialueiden tulee toiminnassaan noudattaa valtiontukisääntöjä, ja hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021, jäljempänä *hyvinvointialuelaki*) on vastaavanlaiset viittaukset valtiontukisääntöihin kuin kuntalaissa. Käytännössä on kuntia epätodennäköisempää, että hyvinvointialueiden katsottaisiin omassa toiminnassaan myöntävän valtiontukea, sillä niiden tehtäviin kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi eivät lähtökohtaisesti ole EU-oikeudessa tarkoitettua taloudellista toimintaa. Lisäksi hyvinvointialueilla ei hyvinvointialueesta annetun lain 6 §:n mukaisesti ole kuntien tapaan rajoittamatonta yleistä toimialaa, vaan ne voivat ottaa hoitaakseen vain lakisääteisiä tehtäviään tukevia tehtäviä. Tästä huolimatta hyvinvointialueiden toimenpiteet voivat joissakin tilanteissa täyttää valtiontuen kriteerit, varsinkin niiden vuokratessa kiinteistöjä tai muuten toimiessa markkinoilla. Siksi edellä kunnista todettu pätee myös hyvinvointialueisiin, niiden tekemiin tukipäätöksiin ja valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintään.

2.7.3 Valtionavustuslain ja muun yritystukilainsäädännön nojalla tehtävän takaisinperinnän suhde EU:n valtiontukisääntöihin

Valtionapuviranomaisen velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään säädetään valtionavustuslain 21 §:ssä. Sen mukaan valtionapuviranomaisella on velvollisuus periä takaisin maksettu valtionavustus ja lopettaa valtionavustuksen maksaminen, jos valtionavustuksen saaja on toiminut valtionavustusta hakiessaan tai sitä käyttäessään olennaisesti virheellisellä tai vilpillisellä tavalla. Valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä säädetään valtionavustuslain 22 §:ssä. Sen mukaan valtionapuviranomainen voi päättää valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä valtionavustuksen oikean käyttötarkoituksen toteuttamisen kannalta olennaisissa virheissä. Harkinnanvarainen takaisinperintä on mahdollista lisäksi silloin, kun valtionavustuksella tuettu toiminta lopetetaan tai siirretään toiselle taikka valtionavustuksella tuettu omaisuus myydään tai se tuhoutuu. Harkinnanvarainen takaisinperintä tulee kyseeseen myös, jos Euroopan unionin lainsäädännössä sitä edellytetään. Valtionavustuslain 24 §:n mukaan valtionavustuksen saajan on maksettava palautettavalle tai takaisin perittäväälle määrälle valtionavustuksen maksupäivästä korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista korkoa lisätynä kolmella prosenttiyksiköllä.

Valtionavustuslaissa EU-oikeuden mukaiset takaisinperintätilanteet ovat listattuna lain 22 §:ssä, jossa säädetään valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä. Valtionavustuslain hallituksen esityksen perusteluissa on kuitenkin todettu, että valtionapuviranomaisella on EU:n lainsäädännön perusteella velvollisuus lopettaa valtionavustuksen maksaminen ja periä maksettu valtionavustus takaisin (HE 63/2002 vp, s. 60). EU:n valtiontukisääntöjen mukaiset tilan-

teet ovat kansallisia viranomaisia velvoittavia, eivätkä kansalliset viranomaiset voi käyttää harkintavaltaa takaisinperinnän suorittamisessa. Näin ollen valtionavustuslain 22 §:n mukaista takaisinperinnän harkinnanvaraisuutta ei voida lähtökohtaisesti pitää yhdenmukaisena EU-oikeudesta tulevan ehdottoman takaisinperintävelvoitteen näkökulmasta.

EU-oikeuden kannalta ongelmallisena voidaan pitää myös nykyisen valtionavustuslain 24 §:ää takaisinperintään sovellettavasta korosta. Lain 24 §:n mukaan valtionavustuksen saajan on maksettava palautettavalle tai takaisinperittäväälle määrälle valtionavustuksen maksupäivästä korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista vuotuista korkoa lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä. Eesti Pagar -tuomion mukaan SEUT 108(3) artikla edellyttää, että tuensaaja veloitetaan maksamaan korkoa koko ajanjaksolta, jona se on saanut tukea, sen korkokannan mukaisesti, jota olisi sovellettu, jos sen olisi pitänyt lainata kyseessä olevan tuen määrä markkinoilta mainitun ajanjakson aikana. Käytännössä tämä tarkoittaa, että takaisinperintäkoron tulee vastata vähintään tuen myöntämishetkellä vallinnutta markkinakorkoa kyseisen tuensaajan kohdalla. Valtionavustuslain mukaisen takaisinperintäpäätöksen mukainen takaisinperintäkorko määräytyy sen sijaan kaavamaisesti lain 24 §:n mukaan siten, että samaa korkokantaa sovelletaan kaikille yrityksille riippumatta yrityksen taloudellisesta tilanteesta. Esimerkiksi joulukuussa 2023 takaisinperintäkorko oli yhteensä 7 % (viitekorko 4 %, johon lisättiin lain mukainen kolme prosenttiyksikköä). Joulukuussa 2022 takaisinperintäkorko oli puolestaan 3 % (viitekorko 0 %, johon lisättiin lain mukainen kolme prosenttiyksikköä). Näin määritettävä valtionavustuslain 24 §:n mukainen korkokanta ei todennäköisesti täytä Eesti Pagar -tuomion mukaista vähimmäiskorkotasoa kaikissa tilanteissa, eikä varsinkaan tilanteissa, joissa yrityksen taloudellinen tilanne on heikko.

Sovellettava korkolain mukainen viitekorko ei ole yhteneväinen EU-oikeuden markkinaehtoisuuden vaatimuksen kanssa taas siitä syystä, että korko ei huomioi korkotason äkkinaisiä ja merkittäviä vaihteluita, vaan seuraa markkinakorkoja huomattavalla viiveellä. Korkolain mukaista viitekorkoa sovelletaan käytännössä aina kuusi kuukautta kerrallaan.

Samankaltainen tilanne kuin valtionavustuslaissa on havaittavissa myös muussa kansallisessa lainsäädännössä, jonka perusteella EU:n valtioneuvoston päätösten mukaisia tukia voidaan myöntää. Yleisesti on havaittu, että erityislaissa ei ole pääsääntöisesti tarkemmin kuvattu sitä, missä tilanteissa tuki on myönnetty EU:n valtioneuvoston päätösten vastaisesti, eikä lainsäädäntö sisällä velvollisuutta EU:n valtioneuvoston päätösten vastaisen tuen takaisinperimiseen. Lisäksi laeissa takaisinperintäkorko saatetaan määritellä kiinteän kaikille sovellettavan ratkaisun kautta (esimerkiksi korkolaki lisättynä tietyllä preemiolla). Yllä mainitun mukaisesti tämä korkotaso ei todennäköisesti kaikissa tilanteissa täytä Eesti Pagar -tuomion mukaista vähimmäiskorkotasoa, varsinkaan tilanteissa, joissa yrityksen taloudellinen tilanne on heikko. Sekä valtionavustuslaissa että joissain erityislaeissa on myös säädetty takaisinperinnän kohtuullistamisesta, jota ei voida pitää yhteensopivana menettelynä EU:n valtioneuvoston päätösten kanssa.

3 Tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoitteena on säätää täsmällisesti velvoitteesta ja menettelyistä, jotka koskevat EU:n valtioneuvoston päätösten vastaisen valtionavustuksen takaisinperintää. Tavoitteena on näin varmistaa, että kansalliset viranomaiset voivat panna täytäntöön EU-oikeuden vaatimuksen sääntöjenvastaisten tukien takaisinperinnästä. Hallituksen esityksen mukainen ehdotus takaisinperintävelvollisuudesta ja siihen liittyvistä edellytyksistä on tarpeen EU-oikeudesta tulevien velvollisuuksien selventämiseksi ja toimivaltaisten viranomaisten nimeämiseksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksessä säädettäisiin yksityiskohtaisesti EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten valtiontukien takaisinperinnästä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki, joka vastaa unionin oikeuden vaatimuksia EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnästä. Ehdotuksen taustalla on SEUT 108(3) artikla ja unionin tuomioistuimen Eesti Pagar -tuomion tulkinnasta. Kansallinen liikkumavara SEUT 108(3) artiklan soveltamisessa koskee lähinnä sitä, kuinka aktiivisesti tukiviranomaisten tulisi suorittaa tuensaajiin kohdistuvaa valvontaa. Tuomio jättää jäsenvaltioille harkintavaltaa, miten ne järjestävät sääntöjenvastaisten tukien takaisinperinnän, mutta jäsenvaltioiden tulee noudattaa tuomiossa asetettuja reunaehtoja.

Hallituksen esityksessä säädettäisiin, että EU-oikeudesta tulevia edellytyksiä takaisinperinnälle tulisi ensisijaisesti soveltaa, kun kyse on EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperinnästä. Ensisijaisia muuhun lainsäädäntöön nähden olisivat pykälät, jotka koskevat velvoitetta takaisinperintään, poikkeukset takaisinperinnästä sekä takaisinperintäkorko. Lisäksi laissa olisi määritelty tarkemmin tilanteet, joissa kyse on EU:n valtiontukisääntöjen vastaisesta tuesta. Kyseessä olisi uusi laki, mutta voimassa olevan lain 300/2001 säännökset siirtyisivät sellaisenaan uuteen lakiin. Voimassa olevien pykälien osalta kyseessä olisi ainoastaan tekninen muutos, eikä voimassa olevien pykälien muutoksella katsota olevan vaikutuksia säännösten soveltamisen kannalta.

EU-oikeudesta tulevien takaisinperintää koskevien edellytysten säätäminen olisi tarpeellista, jotta varmistetaan EU-oikeuden tehokas toteutuminen. Nykyisin takaisinperinnästä saattaa olla kansallisesti EU-oikeudesta poikkeavia säännöksiä. Säätämällä ehdotettu takaisinperintämenettely velvoittavaksi mainituin osin, varmistettaisiin, että tukiviranomaiset soveltavaisivat valtiontukisääntöjenvastaisten tukien takaisinperinnässä yhdenmukaisesti EU-oikeuden mukaisia edellytyksiä. Mainittujen kohtien soveltaminen ensisijaisena olisi siten perusteltua myös tuensaajien ja tukiviranomaisten yhdenmukaisen kohtelun varmistamisen näkökulmasta. Muilta kuin säädetyiltä osin EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintään voitaisiin soveltaa muuta lainsäädäntöä. Esimerkiksi valtionavustusten osalta sovellettaisiin edelleen pääsääntöisesti valtionavustuslakia ja valtionavustuslaista poikettaisiin vain säädetyiltä osin. Esimerkiksi lailla ei puututtaisi valtionavustuslain 20 §:n mukaiseen palautusoikeuteen. Hallituksen esityksessä ehdotettu takaisinperintävelvollisuus täydentäisi näin muussa lainsäädännössä olevia takaisinperintätilanteita ja muilta kuin säädetyin osin sovellettaisiin jatkossakin muussa lainsäädännössä olevaa menettelyä.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi myös valtionavustuslain 21 §:ään uusi 2 momentti, jonka mukaan Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti myönnettyjen valtionavustusten takaisinperinnästä säädetään ehdotetussa laissa. Myös kuntalakiin ja hyvinvointialuelakiin lisätäisiin viittaussäännökset ehdotettuun uuteen lakiin ja siihen, että valtiontukisääntöjen vastaisen tukien takaisinperinnästä säädettäisiin ehdotetussa laissa.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Valtiontukia voivat SEUT 107(1) artiklan merkityksessä myöntää Suomessa valtion viranomaiset, paikallisviranomaiset sekä tietyissä erityistilanteissa myös rahoituslaitokset ja julkisyhteisön omistamat ja niiden kontrolloimat yhtiöt. Tarkkaa tietoa Suomessa eri tahojen toimesta myönnetyn valtiontuen kokonaismäärästä ei ole saatavilla, sillä Suomessa ei ole olemassa yleistä tukien raportointivelvoitetta.

4.2.1 Vaikutukset valtion viranomaisille

Julkinen tietopalvelu ”yritystukirekisteri” sisältää tiedot valtion tukiviranomaisten ja niiden puolesta tukia myöntävien yhteisöjen ja säätiöiden myöntämistä ja maksamista tuista. Se sisältää tiedot suorista, palautuvista ja verotuista, jotka täyttävät EU:n valtioneukisääntöjen mukaiset edellytykset. Näitä ovat myös komission asetusten mukaiset vähämerkityksiset tuet ja SGEI-tuet. Rekisteri ei kuitenkaan sisällä kuntien ja rahoituslaitosten myöntämiä tukia eikä maa- ja metsätalouden alkutuotannon ja kalatalouden tukia. Tilastokeskus käyttää yritystukirekisterin mukaisia tietoja ja tilastokeskuksen mukaan suoraa yritystukea maksettiin 961 miljoonaa euroa ja myönnettiin 1 991 miljoonaa euroa vuonna 2022. Lainoja myönnettiin 709 miljoonan euron verran ja takauksia 1 714 miljoonaa euroa vuonna 2022. Yritystukea sai 44 165 yritystä. (Yritystukitilasto 2022).

Komission valtioneukien tulostaulu sisältää tiedot jäsenvaltioiden myöntämistä tuista eri toimialoilla. Tulostaulun perusteella voidaan arvioida tukimääriä myös maa- ja metsätalouden alalla, josta tietoja ei ole saatavissa yritystukirekisteristä. Keväällä 2022 julkaistun tulostaulun mukaan Suomi on myöntänyt maa- ja metsätalouden ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella valtioneukia vuosina 2011–2021 400 miljoonaa euroa, joka vastaa 1,4 % kaikesta myönnetystä valtioneukista. (Euroopan komissio, State aid Scoreboard 2022).

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä selvitettiin työryhmän jäseniltä eri hallinnonaloilta EU:n valtioneukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintöjen määriä vuosittain. Yleisesti voidaan todeta, että tiedot takaisinperintätapausten määristä ovat Suomessa melko vajavaisia, eikä kattavaa tilastotietoa ole olemassa, sillä takaisinperintöjä ei koske yhtäläisesti tukien myöntämistä ja maksatusta koskeva rekisteröintivelvoite.

Työryhmän edustajille suoritetun kyselyn perusteella lukumääräisesti selvästi suurin osa valtion myöntämien tukien takaisinperinnöistä perustuu kansallisiin takaisinperintäperusteisiin. Kyse voi olla tilanteesta, jossa yritys on esimerkiksi antanut väärää tai harhaanjohtavaa tietoa tukea haettaessa. Saatujen tietojen perusteella tukia peritään takaisin valtion viranomaisten toimesta EU:n valtioneukisääntöjen vastaisuuden perusteella vuosittain hyvin vähän (alle 10 tapausta vuodessa). Tämän perusteella voidaan arvioida, että ehdotuksen vaikutukset jäisivät valtion viranomaisten osalta määrältään vähäisiksi ja tulevan lain mukaista takaisinperintävelvollisuutta käytettäisiin todennäköisesti enintään muutamissa tapauksissa vuosittain.

Ehdotetut muutokset edellyttävät, että tuen myöntävä viranomainen tunnistaa EU:n valtioneukisääntöjenvastaiset tilanteet ja ryhtyy niiden perusteella takaisinperintätoimiin. Laissa ei kuitenkaan säädettäisi tarkemmin siitä, kuinka tarkasti tukea myöntävien viranomaisten tulee seurata myöntämiensä tukien EU:n valtioneukisääntöjen mukaisuutta. Jo nykyisellään kuitenkin esimerkiksi valtionavustuslain 15 § edellyttää valtionapuviranomaiselta valtionavustuksen asianmukaista ja riittävää valvontaa. Toisaalta taas perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Lisäksi esimerkiksi hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on selvästi käytävä ilmi päätöksen perustelut. Viranomaisten pitää näin ollen jo nykytilanteessa takaisinperintäpäätöksessä yksilöidä, mihin tosiseikastoon takaisinperintäpäätös perustuu: kansallisiin takaisinperintäperusteisiin vai EU:n valtioneukisääntöjen vastaisuuteen. Näistä syistä ehdotettujen muutosten ei arvioida aiheuttavan merkittävää lisätyötä EU:n valtioneukisääntöjen mukaisia tukia myöntäville viranomaisille.

Hallituksen esityksessä määritettävän tukien takaisinperintäkoron tapauskohtaisen määrittämisen voidaan arvioida lisäävän hieman tukia myöntävien viranomaisten hallinnollista työtä. Tapauskohtainen määrittäminen voi muodostua hallinnollisesti raskaammaksi vaihtoehdoksi kaavamaiselle esimerkiksi korkolakiin perustuvalla koron määrittämiselle. EU-oikeus ja kansallinen lainsäädäntö eivät kuitenkaan edellytä takaisinperintäkoron määrittämistä etukäteen ennen tuen myöntämistä. Tästä johtuen kokonaisuutena tarkasteltuna ehdotuksen vaikutus viranomaisten työmäärään voidaan arvioida vähäiseksi, sillä koron tapauskohtainen määrittäminen rajautuu vain niihin todennäköisesti hyvin harvoihin tilanteisiin, joissa on toimittu EU:n valtioneuvoston päätösten vastaisesti. Hallinnollista taakkaa vähentäisi myös se seikka, että takaisinperintäkorko olisi mahdollista määrittää helpotetusti noudattamalla esimerkiksi etukäteen määriteltyä vähimmäiskorkotasoa.

Takaisinperintäkorkoa koskevat muutokset saattavat aiheuttaa tarpeen myös mukauttaa tietojärjestelmiä joiltain osin.

4.2.2 Vaikutukset kunnille ja hyvinvointialueille

Kuntien myöntämien EU:n valtiontuen edellytykset täyttävien tukien kokonaismäärästä ei ole saatavissa tarkkaa tilastotietoja, sillä kuntia ei koske kansallinen raportointi- tai tilastointivelvoite. Esityksen ei voida katsoa varsinaisesti lisäävän kuntien tehtäviä nykyiseen verrattuna, sillä kunnat ovat velvollisia noudattamaan EU:n valtioneuvoston päätöksiä myöntäessään valtiontuen kriteerit täyttäviä tukia, ja tähän kuuluu lähtökohtaisesti myös velvollisuus EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintään. Kuitenkin koska kuntalakiin ei sisälly erillistä EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintään velvoittavaa säännöstä, ehdotettu laki parantaisi kuntien tietoisuutta EU:n valtioneuvoston päätösten vastaisten tukien takaisinperintävelvollisuudesta ja siten myös lisäksi kunnissa tehtävien takaisinperintäpäätösten määrää. Tietoisuutta asiasta lisäksi myös se, että kuntalakiin lisättäisiin nimenomainen viittaussäännös ehdotettuun uuteen lakiin ja siihen, että valtioneuvoston päätösten vastaisten tukien takaisinperinnästä säädettäisiin ehdotetussa laissa. Lisäksi edellä kuvatulla tavalla takaisinperintäkoron tapauskohtainen määrittäminen voi hieman lisätä kuntien hallinnollista työtä nykytilaan verrattuna, mutta tämäkin velvollisuus johtuu viime kädessä EU-oikeudesta.

Esitys selkeyttäisi kuntien toimintaa siltä osin, että ehdotettu uusi laki sisältäisi nimenomaiset säännökset EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen valtiontuen takaisinperinnästä. Tällöin tuen takaisinperintä tapahtuisi ehdotetun lain nojalla, jolloin muutoksenhaku takaisinperintää koskevaan kunnan päätökseen tapahtuisi kunnallisvalituksen sijaan hallintovalituksen kautta. Tällöin valituksen voisivat tehdä vain asianosaiset. Jos kyse olisi tilanteesta, jossa hallintotuomioistuimen kumoama kunnan tekemä päätös sen vuoksi, että kunta ei ole ennen päätöksentekoa riittävällä tavalla selvittänyt toimenpiteeseen mahdollisesti sisältyvän valtiontuen olemassaoloa, kumoamisen syynä on lähtökohtaisesti menettelyvirhe eikä sääntöjenvastaisen valtiontuen myöntäminen. Tällöin mahdollisen sääntöjenvastaisen valtiontuen olemassaolo jäisi kunnan selvitetäväksi. Ehdotettu laki voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi silloin, jos kunnan on tosiasiallisesti todettu myöntäneen sääntöjenvastaista valtiontukea ja kunta on jo ryhtynyt tukitoimenpiteen täytäntöönpanoon. Kuntalain nojalla tehtäviin päätöksiin haettaisiin jatkossakin muutosta kuntalaissa säädetyin muutoksenhakumenettelyin.

Edellä kuntien osalta todettu koskee myös hyvinvointialueita, jotka voivat kuntien tavoin myöntää valtiontuen kriteerit täyttäviä valtiontukia ja joiden on tällöin noudattava EU:n valtiontukisääntöjä ja myös perittävä EU:n valtiontukisääntöjen vastaiset tuet takaisin niiden saajilta. Hyvinvointialueiden kunnista poikkeavasta tehtävälästä johtuen voidaan kuitenkin arvioida, että

hyvinvointialueet tulevat myöntämään EU:n valtiontuen kriteerit täyttäviä tukia kuntia harvemmin. Siksi ehdotettu laki tulisi todennäköisesti sovellettavaksi niiden toiminnassa kuntia harvemmissä tapauksissa.

4.2.3 Vaikutukset yrityksille

Yritysvaikutuksien osalta voidaan katsoa, että hallituksen esityksen mukainen EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintä edistää markkinoiden toimivuutta niin Suomessa kuin laajemmin sisämarkkinoilla. EU:n valtiontukisääntöjen vastaisilla tuilla voi olla huomattavia kielteisiä vaikutuksia markkinoilla: ne voivat esimerkiksi lisätä alalle tulon esteitä sekä vaikuttaa investointien ja kilpailun kannustimiin. Esimerkiksi tuen myöntäminen vaikeuksissa olevalle yritykselle on EU:n valtiontukisäännöissä lähtökohtaisesti kielletty, sillä tuki kannattamattomille yrityksille on erittäin kilpailua vääristävää ja heikentävää myös talouden tuottavuuskasvua. Takaisinperintää ei, kuten edellä on mainittu, EU-oikeudessa pidetä sanktiona sääntöjenvastaista tukea saanutta yritystä kohtaan, vaan tuen takaisinperinnällä korkoineen pyritään palauttamaan ennen tuen myöntämistä markkinoilla vallinnut markkinatilanne. Tämän voidaan katsoa olevan välttämätöntä, jotta sisämarkkinoiden tasapuoliset toimintaedellytykset säilyvät. Sääntöjenvastaisten tukien takaisinperintä edistää vastaavista syistä myös kotimarkkinoiden kilpailullisuutta ja markkinoiden toimivuutta.

Yksittäisen yrityksen kannalta vaikutukset voivat sen sijaan olla hyvinkin merkittäviä. Mikäli jälkikäteen havahdutaan myönnetyn tuen EU:n valtiontukisääntöjen vastaisuudesta ja tuki peritään takaisin korkojen kanssa EU-oikeuden mukaisesti, voi yrityksen taloudellinen tilanne muuttua hyvinkin merkittävästi. Suomessa myönnetty suurimmat yksittäiset yritystuet ovat kooltaan kymmeniä miljoonia ja poikkeuksellisissa tapauksissa jopa satoja miljoonia euroja. Tämän vuoksi tuen takaisinperintä voi olla erittäin merkityksellinen asia yrityksen toimintaedellytysten kannalta.

Ehdotus mahdollistaisi myös luottolaitosten myöntämien EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnän. Lähtökohtaisesti luottolaitosten myöntämien tukien takaisinperintätilanteita arvioidaan olevan hyvin vähän. Arvio on, että niitä ei tapahtuisi vuosittaisin, vaan enintään muutaman vuoden välein yksittäisinä tapauksina. Vaikutukset jäisivät näin vähäisiksi ja arvion mukaan mahdolliset vaikutukset kohdistuisivat tuen takaisinperintäviranomaisen työmäärän lisääntymiseen. Arvion mukaan luottolaitoksien työmäärään mahdollisella takaisinperinnällä ei tulisi olla merkittävää vaikutusta.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Valtiontuen takaisinperinnässä on kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta merkittävän julkisen vallan käytöstä, jota ei voi siirtää viranomaistoiminnan ulkopuolelle. Näin ollen alemman tason sääntely tai ohjeistus ei ole riittävää takaisinperinnästä säätämiseksi.

Koska esitettävän kansallisen sääntelyn taustana on suoraan sovellettava SEUT 108(3) artikla, työryhmässä käsiteltiin yhtenä toteuttamisvaihtoehtona Eesti Pagar -tuomion reunaehtojen sisällyttämistä kansalliseen yritystukilainsäädäntöön. Suomessa keskushallinnon tasolla yritystukien myöntäminen perustuu lukuisaan joukkoon valtioneuvoston asetuksiin tai erityislakeihin. Kunnat myöntävät tukia kuntalain nojalla. Vaihtoehtona olisi päivittää Suomessa oleva lainsäädäntö, jonka perusteella tukia voidaan myöntää, vastaamaan EU-oikeuden mukaista oikeuskäytäntöä. Tämä olemassa olevaa lainsäädäntöä päivittävä vaihtoehto ei kuitenkaan poistaisi sitä puutetta, että osa takaisinperintätilanteista (mm. rahoituslaitosten osalta) jäisi ilman kansallista oikeusperustaa. Haasteena vaihtoehdossa on myös,

että kaikki taloudellista toimintaa sääntelevät lait tulisi tunnistaa, tarkistaa ja päivittää EU-oikeuden mukaisiksi. Kyse olisi todennäköisesti kymmenien lakien ja asetusten päivittämisestä. Nykyisellään on viitteitä siitä, että valtionavustuslain lisäksi myös muissa tukia säätelevissä laissa ei ole huomioitu Eesti Pagar -tuomion mukaista oikeuskäytäntöä kaikilta osin. Lisäksi tässä vaihtoehdossa lainsäädännön pitäminen ajantasaisena olisi hankalaa, mikäli EU-oikeudessa tapahtuisi muutoksia. Vaihtoehdon haittapuoleksi arvioidaan myös, ettei se lähtökohtaisesti turvaa EU-oikeuden tehokasta täytäntöönpanoa ja siten myöskään takaa tuensaajien sekä tukiviranomaisten tasapuolista kohtelua.

Toisena toteuttamisvaihtoehtona työryhmässä arvioitiin myös sitä, että EU-oikeuden keskeisten reunaehtojen lisäksi itse takaisinperintämenettelystä ja siihen liittyvästä tietojensaanti- sekä tarkastusoikeuksista säädettäisiin horisontaalisesti lain puitteissa (laki 300/2001 Eräiden valtion tukia koskevien säännösten soveltamisesta), kun kyse on EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnästä. Tässä vaihtoehdossa EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintä perustuisi kaikilta osin yhteen lakiin ilman pykäläkohtaisia poikkeuksia. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan huomioisi muussa erityislainsäädännössä olevia tukikohtaisia erityispiirteitä, esimerkiksi tavallista laajempia takaisinperintä-, tiedonsaanti- ja tarkastusmenettelyitä. Eesti Pagar -tuomio ei myöskään ota kantaa itse menettelyyn prosessina, joten EU-oikeudesta ei tule velvoitteita takaisinperinnän järjestelyn osalta.

Ehdotuksessa on näistä syistä päädytty edellä todetusti siihen ratkaisuun, että EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperinnässä sovelletaan ehdotettua lakia ensisijaisesti vain EU:n valtiontukisääntöjen keskeisten reunaehtojen osalta. Ensisijaisia muuhun erityislainsäädäntöön nähden olisivat pykälät, jotka koskevat velvoitetta takaisinperintään, poikkeuksia takaisinperinnästä sekä takaisinperintäkorkoa. Lisäksi ehdotuksessa määriteltäisiin tilanteet, joissa kyse on sääntöjenvastaisesta tuesta. Muilta osin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintään voitaisiin soveltaa muuta erityislainsäädäntöä. Ehdotetulla lainsäädäntöratkaisulla varmistetaan, että tukiviranomaiset soveltaisivat EU:n valtiontukisääntöjenvastaisten tukien takaisinperinnässä yhdenmukaisesti EU-oikeuden mukaisia edellytyksiä. Ehdotettu ratkaisuvaihtoehto turvaisi lisäksi myös riittävän liikkumatilan tukia myöntäville viranomaisille niiden takaisinperintään liittyvien tekijöiden osalta, jotka eivät ole EU-oikeuden ehdottomia vaatimuksia. Ehdotuksella ei kaikilta osin täysin varmistettaisi Suomen yritystukilainsäädännön EU:n valtiontukisääntöjen mukaisuutta takaisinperinnän osalta. Esimerkiksi takaisinperinnän kohtuullistamiseen liittyvä kysymyksenasettelu saattaa edellyttää muutoksia yritystukia koskevaan lainsäädäntöön sekä yritystukia myönnettäessä käytettäviin toimintamalleihin.

6 Ulkomainen lainsäädäntö

SEUT-sopimus on kaikissa jäsenvaltioissa velvoittavaa oikeutta ja osa jäsenvaltioista on säätänyt vastaavanlaisen EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintää koskevan lainsäädännön tai on säätämässä. EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten valtiontukien oma-aloitteinen takaisinperintä on mahdollista kansallisen lainsäädännön perusteella ainakin Saksassa, Ruotsissa, Latviassa, Liettuassa, Virossa, Alankomaissa ja Slovakiassa. Norja on EFTA-maa ja Norja on säätänyt myös Eesti Pagar -tuomion mukaisen kansallisen lain.

Lähtökohtaisesti laeissa on määritelty EU:n sääntöjenvastaisen tuen takaisinperintä ja mahdollisesti myös sekä takaisinperintäkorko että vanhentumisaika. Viron, Latvian ja Liettuan lainsäädännöt ovat tulleet voimaan Eesti Pagar -tuomion jälkeen ja ne ovat säädetty Eesti Pagar -oikeuskäytännön mukaiseksi.

Takaisinperintäkoron osalta on menettely eri maissa ollut vaihtelevaa; Saksassa korko on viisi prosenttia lisätynä vuotuisen korkoon, Virossa, Latviassa ja Liettuassa käytetään komission

määrittelemää takaisinperintäkorkoa ja Ruotsissa ja Norjassa korkoa ei ole määritetty suoraan lainsäädännössä.

7 Lausuntopalaute

Lakiesityksestä on järjestetty kuuleminen...

8 Säännöskohtaiset perustelut

8.1 Laki eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta

1 §. Soveltamisala. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi lain soveltamisalasta. Lain suhteesta muihin säädöksiin ehdotetaan säädettäväksi sen sijaan lain 3 §:ssä. Lain soveltamisala kattaisi EU:n valtiontukisääntöjen mukaisten tukitietojen ilmoitus- ja avoimuusmenettelyn, Euroopan komission tekemän takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpanoa koskevan menettelyn sekä valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperinnän. Takaisinperinnän osalta lakia sovellettaisiin ensisijaisesti 3 §:n mukaisesti EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tukien takaisinperintään. Muilta kuin 3 §:ssä mainituin osin voitaisiin takaisinperintään soveltaa muussa lainsäädännössä olevaa menettelyä.

2 §. Määritelmät. Pykälässä olisivat sellaiset laissa käytettävät määritelmät, joita ei olisi esitetty lain asianomaisen pykälän yhteydessä. Pykälän 1 kohdassa määriteltäisiin tuen käsite. Tuella tarkoitettaisiin EU:n valtiontukisääntöjen kattamia tilanteita. Valtiontukisääntöjen piiriin tulevat toimenpiteet, jotka täyttävät SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määritellyt neljä kumulatiivista kriteeriä: 1) tuki kanavoidaan julkisista varoista taloudelliseen toimintaan eli yrityksille, 2) toimenpide on valikoiva eli se kohdentuu vain tiettyihin yrityksiin, 3) vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua sekä toimenpide 4) vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuun. Kaikkien neljän kriteerin tulee täytyä, jotta toimenpide katsotaan valtiontueksi.

Valtiontuen tunnusmerkkejä on kuvattu lähemmin hallituksen esityksen yleisperusteluissa sekä komission antamassa valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa (C/2016/2946). Yleisesti voidaan todeta, että valtiontuen käsitteen valtion varat -käsitteen piiriin tulevat laajasti julkisyhteisön (kuntien, hyvinvointialueiden, valtion ja tietyin edellytyksin julkisomisteisten yhtiöiden) toteuttamat toimenpiteet. Julkisomisteisten yhtiöiden toteuttamat toimenpiteet katsotaan valtion varoiksi, jos valtio voi käyttämällä määräysvaltaansa kyseisten yritysten suhteen ohjata niiden varojen käyttöä. Tuomioistuimien on selventänyt asiassa Stardust Marine (C-482/99) tarkempia kriteerejä sille, milloin julkisten yritysten toiminta johtuu valtiosta. Ratkaisun mukaan seuraavat seikat ovat merkityksellisiä arvioinnissa: julkisen yrityksen integroituminen julkishallinnon rakenteeseen; yrityksen toiminnan luonne ja toiminnan harjoittaminen markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa; yrityksen oikeudellinen asema (se, sovelletaanko yritykseen julkisoikeutta vai yksityisoikeudellisia yhtiöoikeutta koskevia säännöksiä) sekä viranomaisten harjoittaman yrityksen hallinnointia koskevan ohjauksen määrä. Myös myöhemmässä oikeuskäytännössä on laitettu erityistä painoarvoa tuenmyöntäneen yrityksen ja valtion organisten yhteyksien arvioinnille. Organiset yhteydet –esimerkiksi hallituspaikka yhtiön hallituksessa - eivät kuitenkaan yksinomaan riitä osoittamaan tuen johtumista valtiosta, vaan kyse on tapauskohtaisesta arvioinnista (T-525/20, ITD ym v Komissio).

Valtiontuen käsite ymmärretään myös EU-oikeudessa laajemmin kuin vain yritykselle maksettuna rahallisena avustuksena. Perussopimuksen 107 artiklassa tarkoitettuna tukena pidetään ”sellaisia toimenpiteitä, joilla alennetaan yrityksen vastattavaksi tavallisesti kuuluvia kustannuksia tai joita on pidettävä sellaisena taloudellisena etuna, jota edunsaajayritys ei olisi saanut

tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan” (asia T-157/01, Danske Busvognmænd v. komissio, kohta 57). Valtiontukisääntöjen piiriin tulevat siten esimerkiksi markkinahintaa alhaisemmat lainat ja takaukset, alennukset lakisääteisistä maksuista tai veroista sekä ei-markkinaehtoiset pääomitus.

Tuen määrä perustuisi tätä lakia ja erityisesti sen 3 lukua sovellettaessa EU:n valtiontukisääntöjen yleisiin periaatteisiin, joita on käsitelty komission tiedonannossa valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01). Esimerkiksi lainojen osalta tuen määrä määritettäisiin yrityksen lainasta maksuman koron ja markkinaehtoisen lainan koron erotuksena ja diskonttaamalla näin lasketut erät tuen myöntämishetken arvoonsa. Vastaavasti takausten osalta tuen määrä laskettaisiin markkinaehtoisen takausmaksun ja yritykseltä perityn takausmaksun erotuksena ja diskonttaamalla tämä summa takauksen myöntöhetken arvoon. Tämän lain 3 lukua sovellettaessa lainaa tai takauksia ei siten tarvitsisi periä takaisin yritykseltä kokonaan, vaan riittävää olisi periä takaisin laskennallinen tukielementti. Pääomasijoituksen kohdalla koko pääomituksen määrä katsottaisiin tueksi. Kun on kyse verohuojennuksena myönnettävästä valtiontuesta, tuen määrä laskettaisiin huomioimalla veron asianmukainen määrä, joka yrityksen olisi pitänyt maksaa ilman sääntöjenvastaista tukitoimenpidettä. Tämä määräytyy perustuisi ainoastaan menneisyydessä tosiasiallisesti tehtyihin valintoihin, joten siinä ei voida ottaa huomioon vaihtoehtoisia oletettuja valintoja, joita olisi ollut tarjolla (Asia C-148/04, 118–119 kohdat).

Kääntäen voidaan todeta, että tuen käsitteen piiriin ja siten ehdotetun 2 ja 3 luvun takaisinperintävelvoitteen piiriin eivät tule toimenpiteet, jotka eivät täytä valtiontuen kriteerejä. Tällaisia toimenpiteitä ovat esimerkiksi 1) toimenpiteet, jotka kohdistuvat yritysten sijaan kuluttajille, 2) markkinaehtoiset toimenpiteet, jotka eivät anna taloudellista etua yrityksille, 3) ei-valikoivat toimenpiteet, jotka kohtelevat samalla tavoin kaikkia yrityksiä (esimerkiksi ei-selektiiviset verotoimenpiteet).

Tämän lisäksi tuella tarkoitettaisiin tämän lain merkityksessä tukitoimenpiteitä, joihin sovelletaan vähämerkityksistä tukea koskevia asetuksia, jotka komissio on antanut valtiontukien ns. valtuusasetuksen (Neuvoston EU) 2015/1588) 2 artiklan nojalla. Näiden asetusten soveltamisalaan tulevat tuet katsotaan määrältään niin vähäisiksi, ettei niillä ole vaikutusta EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, eikä niihin sovelleta valtiontukien ilmoitusmenettelyä. Asetuksissa on säädetty yksityiskohtaisista kriteereistä sekä erityisesti yrityskohtaisesta enimmäisrajasta, jota seurataan tukea myönnettäessä kolmen verovuoden jaksolla. Ns. yleisen de minimis -asetuksen (komission asetus (EU) 2023/2831) kohdalla enimmäisraja on tällä hetkellä 300 000 euroa kolmen vuoden aikana; SGEI de minimis -asetuksen (komission asetus (EU) 2023/2832) 750 000 euroa, kalastus- ja vesiviljelyalalla (komission asetuksen (EU) N:o 717/2014) 30 000 euroa, ja maatalouden alkutuotannon alalla (komission asetus (EU) N:o 1408/2013) 20 000 euroa. Komission antamat de minimis -asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

Pykälän 2 kohdassa määritettäisiin tarkemmin, mitä tarkoitetaan valtiontukisääntöjenvastaisella tuella. Sääntöjenvastaisuudella tarkoitettaisiin valtiontukien menettelytapa-asetuksen (neuvoston asetuksen 1015/1589 1 artiklan f alakohta) mukaisesti tilanteita, joissa yksittäinen tuki tai tukiohjelma on otettu käyttöön SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa tuki tai tukiohjelma on otettu käyttöön ilman komission antamaa ennakkohyväksyntää. Selventävästi voidaan todeta, että sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät täytä kaikkia valtiontuen kriteerejä, ei tarvitse ilmoittaa komissiolle, eikä niitä siten katsottaisi myöskään sääntöjenvastaisiksi.

Valtiontukien valvontamenettely pohjautuu ennakoilmoitusvelvollisuuteen, johon on kuitenkin useita merkittäviä poikkeuksia. Keskeisimmät poikkeukset perustuvat ns. ryhmäpoikkeusasetuksiin, jotka komissio on antanut SEUT 108 artiklan 4 kohdan nojalla. Yleisessä ryhmäpoikkeusasetuksessa (komission asetus EU N:o 651/2014 muutosasetuksineen), maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden ryhmäpoikkeusasetuksessa (komission asetus (EU) N:o 2472/2022), kalastus- ja vesiviljelyalan ryhmäpoikkeusasetuksessa (komission asetus (EU) N:o 2473/2022) on määritelty yksityiskohtaiset kriteerit tuille, jotka voidaan ottaa käyttöön jäsenvaltioiden viranomaisten toimesta ilman komission ennakkohyväksyntää. Asetusten soveltaminen edellyttää, että sekä asetusten I luvun yleisiä soveltamisedellytyksiä että III luvun tukimuotoja koskevia erityissäännöksiä noudatetaan. EU-oikeuden ja siten myös nyt käsillä olevan lain merkityksessä sääntöjenvastaiseksi katsottaisiin siten tuet, jotka eivät täytä joko ryhmäpoikkeusasetuksen yleisiä tai tukimuotokohtaisia edellytyksiä.

Sääntöjenvastaisena tukena tämän lain merkityksessä ei sen sijaan pidettäisi toimenpidettä, joka on myönnetty vastoin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen valvontaa koskevan II luvun edellytyksiä. Sääntöjenvastaisena ei siten pidettäisi tukiohjelmaa tai yksittäistä tukitoimenpidettä, josta ei esimerkiksi ole toimitettu komissiolle asetuksen mukaista jälkikäteisilmoitusta 20 työpäivän kuluessa tukitoimenpiteen voimaantulosta.

Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen I luvun yleiset soveltamisedellytykset koskevat muun muassa asetuksen soveltamisalaa (artikla 1), tuen kannustavaa vaikutusta (artikla 6), tuen ennakoilmoituskynnysarvoja (artikla 4), tuen kasautumisen valvontaa (artikla 8), tuen läpinäkyvyyttä (artikla 7), tukikelpoisia kustannuksia sekä tuen avoimuusvelvoitetta. Sääntöjenvastaiseksi tueksi katsottaisiin siten esimerkiksi toimenpide, joka on myönnetty yritykselle ilman, että varmistetaan kannustavaa vaikutusta koskevan edellytyksen täyttyminen. Vastaavasti sääntöjenvastaisena tukena pidettäisiin toimenpidettä, joka on myönnetty sellaiselle toimialalle, joka ei ole asetuksen soveltamisalan piirissä.

Ryhmäpoikkeusasetuksien tukimuotokohtaisissa artikloissa on tyypillisesti määritelty kunkin tukityypin osalta sallitut tukikelpoiset kustannukset sekä enimmäistukitasot. Lisäksi tukikohtaisiin artikloihin sisältyy tyypillisesti tarkempia ehtoja siitä, mihin tarkoitukseen tukea saa myöntää. Mikäli tukea olisi myönnetty esimerkiksi enemmän kuin ryhmäpoikkeusasetuksen säännöissä on sallittu, toimenpide katsottaisiin sääntöjenvastaiseksi.

Sääntöjenvastaisena pidettäisiin myös tukia, jotka on myönnetty komission antamien vähämerkityksistä tukia koskevien de minimis -asetusten (EU) 2023/2831, 2023/2832, 1408/2013 ja 717/2014 vastaisesti. Esimerkiksi yleisessä de minimis -asetuksessa (EU) 2023/2831 säädetään soveltamisalakohtaisista rajoituksista (artikla 1), tuen kasautumisesta (artikla 5) ja tuen seurannasta siten, että uutta de minimis -tukea myönnettäessä ei ylitetä asetuksessa määritettyä enimmäismäärää. Sääntöjenvastaiseksi tueksi katsottaisiin siten esimerkiksi tilanteet, joissa tukea olisi myönnetty enemmän, kuin mitä asetuksen enimmäisraja sallisi. Vastaavasti sääntöjenvastaiseksi katsottaisiin tilanteet, jossa tukea on myönnetty 1 artiklassa poissuljetuille toimialoille.

Pykälän 3 kohta sisältäisi määritelmän tuensaajasta. Tuensaajaksi katsottaisiin se taho, joka on saanut viime kädessä taloudellista etua tuen avulla. Kyse on tyypillisesti tahosta, jolle tukipäätös on osoitettu. Tietyissä poikkeustilanteissa voi muodostua etua paitsi tukea suoraan vastaanottavalle taholle myös muille tahoille, esimerkiksi yrityksille, jotka toimivat myöhemmillä tasoilla. Kyse voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa alkuperäinen tuensaaja välittää saamansa edun eteenpäin kokonaan tai osittain. Tällaisissa tilanteissa tuensaajaksi katsottaisiin myös se tai ne yritykset, jotka saavat epäsuoraa etua.

3 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että eräitä lain 3 luvussa säädettyjä EU-oikeuteen perustuvia edellytyksiä takaisinperinnälle tulisi soveltaa sen esitämättä, mitä muualla lainsäädännössä säädetään, kun kyse on EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperinnästä. Ensisijaiseksi säädettäisiin lain 8 §:n mukainen velvoite takaisinperintään, 10 §:n mukaiset poikkeukset takaisinperinnästä sekä 13 §:n mukainen takaisinperintäkorko. EU-oikeudesta tulevien edellytysten säätäminen ensisijaisesti sovellettavaksi muusta lainsäädännöstä huolimatta olisi tarpeellista, jotta varmistetaan EU-oikeuden tehokas toteuttaminen. Takaisinperinnästä saattaa olla kansallisesti EU-oikeudesta poikkeavia säännöksiä. Säättämällä tämän lain mukainen takaisinperintävelvoite velvoittavaksi mainituin osin, varmistettaisiin, että tukiviranomaiset soveltavat EU:n valtiontukisääntöjenvastaisten tukien takaisinperinnässä yhdenmukaisesti EU-oikeuden mukaisia edellytyksiä. Mainittujen pykälien soveltaminen ensisijaisena olisi siten perusteltua myös tuensaajien ja tukiviranomaisten yhdenmukaisen kohtelun varmistamisen näkökulmasta.

Muilta kuin säännöksessä säädetyiltä osin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintään sovellettaisiin muuta erityislainsäädäntöä, kuten verolainsäädäntöä. Esimerkiksi ehdotetun lain 11, 12 ja 14 §:ää ei sovellettaisi, mikäli muussa erityislainsäädännössä säädettäisiin näissä mainituista seikoista. Sen sijaan suhteessa yleislakeina toimiviin valtionavustuslakiin (688/2001), kuntalakiin (410/2015) ja hyvinvointialuelakiin (611/2021) ehdotettu laki olisi erityislain asemassa. Yleislakien säännökset syrjäytyisivät siten siltä osin kuin ehdotetussa laissa olisi asiaa koskeva nimenomainen säännös (*lex specialis derogat legi generali*). Lisäksi ehdotetun lain säännöksiä olisi sovellettava myös, mikäli yleislaissa ei olisi asiasta nimenomaisesti säädetty. Yleislakien säännöksiä olisi kuitenkin sovellettava ehdotetun lain rinnalla täydentävästi siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei nimenomaisesti toisin säädetä. Esimerkiksi valtionavustusten osalta sovellettaisiin edelleen pääsääntöisesti yleislakina toimivaa valtionavustuslakia niiltä osin kuin ehdotetussa laissa ei olisi asiasta toisin säädetty. Ehdotettavalla lailla ei esimerkiksi olisi vaikutusta valtionavustuslain 20 §:n mukaisen palautusoikeuden soveltamiseen.

4 §. Euroopan komission tekemän takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpano. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 300/2001 1 §:ää. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi komission tekemän takaisinperintäpäätöksen kansallisesta täytäntöönpanosta. Kansallisen viranomaisen olisi pantava komission takaisinperintäpäättös täytäntöön viipymättä, jolloin tuen myöntänyt viranomaisen olisi velvollinen ryhtymään välittömästi täytäntöönpanotoimiin. Jos tuen olisi myöntänyt muu kuin viranomaisen, sen viranomaisen, joka käyttää määräysvaltaa tuen myöntäneessä yhteisössä olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin. Jos valtiontukisääntöjen vastaisen tuen olisi myöntänyt muu kuin viranomaisen, jonka suhteen viranomaisen määräysvaltaa ei olisi, tuen määräisi takaisinperittäväksi kyseisestä tukiohjelmasta tai yksittäisestä tuesta vastaava viranomaisen. Jos komission päätöksen perusteella taas ei olisi mahdollista yksilöidä toimivaltaista viranomaista, työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi takaisinperinnän täytäntöönpanosta. Valtiontukien menettelytapa-asetuksesta (neuvoston asetus (EU) 2015/1589) ja unionin tuomioistuinten käytännöstä (ks. asia C-232/05 komissio v. Ranska, kohta 50) seuraa välittömän ja tehokkaan täytäntöönpanon vaatimus. Jos takaisinperinnän toteuttamisessa on vakavia ongelmia, voivat kansalliset viranomaiset neuvotella komission kanssa määräajan pidentämisestä lojaalin yhteistyön periaatteen mukaisesti. Sovellettavat määräajat tulevat kuitenkin suoraan sovellettavasta EU-oikeudesta (menettelytapa-asetus). Komission päätöksessä määrätään takaisinmaksettavan tuen määrästä ja sille maksettavasta korosta. Korkoa maksetaan menettelytapa-asetuksen mukaan siitä päivästä alkaen, jolloin tuki on ollut tuensaajan käytössä. Takaisinperinnästä vastaavan viranomaisen olisi todettava kyseinen päivämäärä päätöksessään. Menettelytapa-asetuksen mukaan komissio voi määrätä tuen takaisinperittäväksi enintään kymmenen vuoden ajalta.

5 §. Tietojen antaminen ja ilmoitusmenettely komissiolle. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 300/2001 2 §:ää. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tukitietojen antamisesta ja ilmoitusmenettelystä komissiolle. Menettelytapa-asetuksen 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltion on toimitettava ilmoituksessaan kaikki tarvittavat tiedot, jotta komissio pystyy tekemään asetuksen 4 ja 9 artiklan mukaisen päätöksen. Komission on lisäksi asetuksen 21 artiklan mukaan saatava asianomaiselta jäsenvaltiolta kaikki tarvittavat tiedot tarkistaakseen jäsenvaltion kanssa voimassa olevia tukiohjelmia. Koska tukien valvonta- ja ilmoitusmenettely voi edellyttää salassa pidettävien tietojen välittämistä komissiolle, työ- ja elinkeinoministeriö voisi salassapitosäännösten estämättä täyttää SEUT 108 artiklasta ja menettelytapa-asetuksesta johtuvan tiedonantovelvollisuuden. Tiedonantovelvollisuutta rajattaessa on otettu huomioon Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 37/2005 vp, jonka mukaisesti ministeriön tietojensaantioikeus on rajattu koskemaan ainoastaan välttämättömiä tietoja. Tiedonantovelvollisuutta ei voida tarkasti rajata koskemaan tiettyjä tahoja tai yrityksiä, koska tietojensaantioikeus on menettelytapa-asetuksessa ilmaistu sanoilla ”kaikki tarvittavat tiedot”. Pääsääntöisesti tietopyynnöt koskevat tuen myöntäjiä ja saajia, mutta mahdollisesti myös epäiltyjä tuensaajayrityksiä tai tietoja, joita tarvitaan sen osoittamiseen, että toimenpiteessä ei ole ollut kyse SEUT 107 artiklan mukaisesta valtiontuesta. Lisäksi unionin säännöstö (acquis communautaire) elää jatkuvasti uusien säädösten sekä komission ja unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöjen kautta. Menettelytapa-asetus on suoraan jäsenvaltiota velvoittava eikä työ- ja elinkeinoministeriön oikeutta saada tietoja voida rajata suppeammaksi kuin mikä on työ- ja elinkeinoministeriön velvollisuus antaa tietoja komissiolle.

6 §. Tukitietojen julkaisu- ja avoimuusvelvoite. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 300/2001 2 a §:ää. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi tukea myöntävän valtion, kunnan, kuntayhtymän tai muun julkisyhteisön taikka julkisoikeudellisen laitoksen, yhtiön, säätiön, yhdistyksen tai valtion erityisrahoitusyhtiön velvollisuudesta ilmoittaa yksittäistä valtiontukea koskevat tiedot julkaistavaksi siten kuin komissio on neuvoston asetuksen (EU) 2015/1588 1 artiklan perusteella annetuissa ryhmäpoikkeusasetuksissa säätänyt. Jos yksittäisen valtiontuen myöntäminen perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa ilmoitusmenettelystä tehtyyn komission päätökseen, noudatetaan komission päätöksessä mainittuja julkaisu- ja avoimuusvelvoitteita. Kyse on informatiivisesta säännöksestä, jonka tavoitteena on varmistaa EU:n valtiontukilainsäädännön Suomea velvoittavan julkaisuvelvoitteen täytäntöönpano.

Velvoite koskisi laajasti kaikkia julkisia varoja myöntäviä tahoja silloin, kun SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset täyttyisivät ja tuki myönnetään joko voimassa olevien ryhmäpoikkeusasetusten säännösten mukaisena tukena tai SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa ilmoitusmenettelyssä tehdyn komission päätöksen perusteella.

Tukea myöntävä taho vastaisi tukitietojen julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen täyttämistä. Esimerkiksi, jos tuen myöntäisi valtion viranomaisena elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus (ELY-keskus), se myös huolehtisi tukitietojen julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen täyttämistä. Julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen täyttämistä vastuussa olevan viranomaisen täytyisi siis huolehtia siitä, että ryhmäpoikkeusasetusten mukaiset ja vastaavat muihin valtiontukisääntöihin perustuvat julkaistavat tiedot syötetään joko manuaalisesti tai kansallisen tietojärjestelmän ja automaattisen rajapinnan kautta komission tietojärjestelmään julkaisua varten. Julkaisu- ja avoimuusvelvoitteen täyttämistä säädetään joiden valtion viranomaisten osalta laissa yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain (293/2017) 10 a §:ssä.

Julkaisuvelvoitteiden ulkopuolelle jäisivät tällä hetkellä yleisiin taloudelliseen tarkoituksiin liittyviä palveluita (SGEI) koskevaan komission päätökseen 2012/21/EU sekä komission SGEI-

puitteisiin 2012/C8/02 perustuvat järjestelyt, koska niissä on erityissääntelyä tietojen julkaisuvelvoitteista. Tukitietojen julkaisuvelvoitetta ei ole tällä hetkellä meriliikenteen valtiontukisuuntaviivoihin (2004/C 13/03) perustuvissa merenkulun tuissa. Rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1370/2007 perusteella rahoitettavat tukijärjestelyt eivät kuuluisi tukitietojen julkaisuvelvoitteen piiriin. Julkaisuvelvoitetta ei ole myöskään vanhojen perussopimuksen perusteella jo hyväksytyissä tukiohjelmassa, joita ei ole mukautettu uudistuneiden valtiontukisääntöjen mukaisiksi sekä vähämerkityksisiä tukia koskevassa niin sanottu de minimistukisääntelyssä.

Koska komissio voi myöhemmin antaa neuvoston valtuusasetuksen perusteella uusia ryhmäpoikkeusasetuksia, säännöksessä ei yksilöitäisi tällä hetkellä voimassa olevia ryhmäpoikkeusasetuksia.

7 §. *Komission tarkastuskäynnit yrityksissä.* Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 300/2001 3 §:ää. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi komission tarkastuskäynneistä yrityksistä. Menettelytapa-asetuksen 27 artiklan mukaan, jos komissiolla on vakavia epäilyjä siitä, noudatetaanko vastustamatta jättämistä koskevia päätöksiä, myönteisiä päätöksiä tai ehdollisia päätöksiä yksittäisten tukien osalta, jäsenvaltion on sen jälkeen, kun sille on annettu mahdollisuus esittää huomautuksensa, sallittava komission tehdä paikalla tapahtuvia tarkastuskäyntejä. Menettelytapa-asetuksen mukaan jäsenvaltion virkamiehet voivat olla läsnä tarkastuskäynnillä. Menettelytapa-asetuksen mukaan, mikäli yritys vastustaa komission päätöksellä määrättyä tarkastuskäyntiä, jäsenvaltion on annettava komission valtuuttamille virkamiehille ja asiantuntijoille heidän tarkastuskäynnin toteuttamiseksi tarvitsemaansa apua. Menettelytapa-asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, eikä menettelytapa-asetuksen mukaista tarkastuskäyntiä voida säätää suppeammaksi kuin mitä siitä on säädetty asetuksessa. Pykälässä säädettäisiin näin kansallisesti menettelytapa-asetuksen mukaisesta menettelystä, jossa kansallisena yhteydenpitoviranomaisena olevana työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi lupa olla läsnä. Virka-avun osalta sovelletaan 17 §:n mukaista menettelyä.

8 §. *Velvollisuus tuen takaisinperintään.* Pykälässä säädettäisiin Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen maksamisen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä. Valtionapuviranomaisen tulisi pykälän mukaan tehdä maksatuksen keskeyttämisestä sekä takaisinperintää koskeva päätös viipymättä, kun tuki on todettu EU:n valtiontukisääntöjen vastaiseksi. Pykälässä säädetty velvoite koskisi EU:n valtiontukisääntöjen mukaista ehdotonta takaisinperintäperustetta, joka tulee suoraan EU-oikeudesta. Tämän velvoitteen lisäksi muussa kansallisessa lainsäädännössä voi olla myös muita valtiontukien takaisinperintäperusteita. Yleislakeina toimivien kuntalain, hyvinvointialuelain ja valtionavustuslain osalta ehdotettu laki toimisi erityislain asemassa ja syrjäyttäisi yleislait siten siltä osin kuin ehdotetussa laissa on asiaa koskeva nimenomainen säännös (lex specialis derogat legi generali). Ehdotettu 3 § ilmaisisi lain 8, 10 ja 13 §:n suhteen muuhun erityislainsäädäntöön. Säännöksen mukaan riippumatta siitä, mitä muussa lainsäädännössä EU-valtiontukisääntöjen vastaisen tuen keskeyttämisestä ja takaisinperinnästä säädetään, sovellettaisiin ehdotettuja 8, 10 ja 13 §:iä. Muilta osin sovellettaisiin mainittua muuta takaisinperintää koskevaa erityislainsäädäntöä. Lisäksi lakia sovellettaisiin tilanteissa, joissa kansallisesti ei ole säädetty EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tukien takaisinperinnästä. Takaisinperinnästä vastaava viranomainen on lähtökohtaisesti tuen myöntänyt viranomainen. Kuitenkin erityisissä tilanteissa vastaava viranomainen voi olla myös 9 §:ssä määritetty viranomainen, jos muussa lainsäädännössä ei ole toisin säädetty. Tuen takaisinperinnästä vastaavalla viranomaisella ei ole takaisinperintään ryhtymisen suhteen harkintavaltaa, vaan viranomaisen on määrättävä EU:n valtiontukisääntöjenvastainen tuki perittäväksi takaisin. Pykälässä ehdotettu velvoite tulee suoraan EU-oikeudesta. Unionin tuomioistuin totesi Eesti Pagar –tapauksessa (C-

349/17), että kaikki unionin oikeuden säännökset, jotka täyttävät edellytykset välittömän oikeusvaikutuksen aikaansaamiseksi, velvoittavat jäsenvaltioiden kaikkia viranomaisia (tuomio Amia, C 97/11). Unionin tuomioistuin totesi ratkaisunsa yhteenvedona, että SEUT-sopimuksen 108 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että siinä velvoitetaan kansalliset viranomaiset perimään oma-aloitteisesti takaisin sääntöjenvastainen tuki. Unionin tuomioistuin katsoi ratkaisussaan myös, että EU-oikeutta on tulkittava siten, että kansalliset viranomaiset, jotka myöntävät tuen, eivät voi synnyttää tuensaajassa tuen sääntöjenmukaisuutta koskevaa perusteltua luottamusta (luottamuksensuojaa). Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luottamuksensuojan periaatteeseen ei voida vedota unionin oikeuden säädökseen sisältyvää täsmällistä säännöstä vastaan, eikä unionin oikeuden soveltamisesta huolehtivan kansallisen viranomaisen toiminta, joka on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, voi perustaa taloudellisessa toimijassa perusteltua luottamusta siihen, että tämän eduksi voitaisiin soveltaa unionin oikeuden vastaista kohtelua (tuomio Agroferm, C 568/11, kohta 52 oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Ministru kabinets, C 120/17, kohta 52).

Pykälä antaisi toimivallan määrätä viranomaisen päätöksellä tuen takaisinperinnästä. Viranomaisen päätökseen on käytettävissä ehdotetun lain 15 §:n mukaiset muutoksenhakukeinot eli päätöksestä voidaan tehdä oikaisuvaatimus päätöksen tehneelle viranomaiselle ja oikaisuvaatimuksesta annetusta päätöksestä voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetyssä järjestyksessä. Tuen takaisinperintää koskeva asia käsitellään siten hallintomenettelyssä soveltaen yleislakina hallintolakia, ellei toisin ole säädetty.

9 §. *Toimivaltainen viranomainen, kun joku muu kuin viranomainen on myöntänyt tuen.* Takaisinperintä on merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaisen tehtäväksi. Takaisinperintää koskevan toimivallan määrittelyä koskeva erityinen laintasoinen säännös on siten välttämätön, kun otetaan huomioon, että julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin, ja vaatimus, jonka mukaan toimivaltaisen päätöksentekijän tulee käydä ilmi laista yksiselitteisesti (PeVL 50/2017 vp, s. 3). Julkisia varoja EU:n valtiontukisääntöjen merkityksessä voivat kuitenkin hallinnoida myös muut kuin viranomaiset, minkä vuoksi 1 momentissa ehdotetaan, että takaisinperinnästä näissä tilanteissa vastaisi se viranomainen, joka käyttää määräysvaltaa tuen myöntäneessä yhteisössä. Unionin tuomioistuimen mukaan (asia C-482/99, Ranska v. komissio, kohta 34) määräysvaltaa arvioidaan niiden kriteerien valossa, jotka on esitetty komission direktiivin 2006/111/EY, annettu 16 päivänä marraskuuta 2006, jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sekä tiettyjen yritysten taloudellisen toiminnan avoimuudesta 2 artiklan b alakohdassa. Kyseinen direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annetulla lailla (19/2003, jäljempänä *avoimuuslaki*). Määräysvaltaa arvioidaan siis avoimuuslain 2 §:n 1 momentin 3 kohdan kriteerien nojalla. Velvollisuus takaisinperinnän täytäntöönpanoon koskisi viranomaista, vaikka tällä ei olisi yksin määräysvaltaa tuen myöntäneeseen yhteisöön, vaan se käyttäisi määräysvaltaa yhdessä muiden viranomaisten kanssa. Kyse voi olla esimerkiksi usean kunnan omistamasta yhtiöstä. Pykälässä täsmennettäisiin tältä osin, että tällaisessa tilanteessa viranomaisten tulee ensisijaisesti keskenään sopia takaisinperinnästä sekä siitä vastuullisesta viranomaisesta. Viimesijainen vastuu takaisinperinnästä olisi sillä viranomaisella, joka käyttää tuen myöntäneessä yhteisössä suurinta määräysvaltaa viranomaisten kesken. Viranomaisilla tarkoitettaisiin tässä esimerkiksi sellaisia valtion virastoja tai kunnan toimielimiä, jotka käyttävät tuen myöntäneessä yhteisössä sen valtio- tai kuntaomistajan päätös- tai puhevaltaa. Tukiviranomaiset voivat päätöksillään myös sopia näin takaisinperityn tuen siirtämisestä tuen alun perin myöntäneelle yhteisölle.

2 momentin mukaan, jos valtiontukisääntöjen vastaisen tuen olisi myöntänyt muu kuin viranomainen, jonka suhteen 1 momentissa mainittua viranomaisen määräysvaltaa ei ole, tuen määräksi takaisinperittäväksi kyseisestä tukiohjelmasta tai yksittäisestä tuesta vastaava tukiviranomainen. Esimerkiksi Suomessa on tällä hetkellä voimassa kaksi Euroopan investointipankkiryhmän ja yksityisen rahoituksen välittäjän hallinnoimaa rahoitusohjelmaa, joihin sisältyy valtiontukea. Tuen myöntäjänä toimii näissä tapauksissa yksityinen rahoitusta välittävä taho (esimerkiksi luottolaitos), jolloin tuen on käytännössä myöntänyt muu kuin viranomainen eikä viranomaisella ole 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua määräysvaltaa tuen myöntäneeseen luottolaitokseen. Näissä tilanteissa rahoitusta välittävä taho tekee itsenäiset päätökset tukea sisältävästä rahoituksesta. Esimerkiksi pk-yritysaloteohjelmassa käytettiin työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoimia EU:n aluekehitysrahaston varoja takaamaan Euroopan investointirahastolle mahdollisesti syntyviä luottotappioita, jotka saattoivat realisoitua suomalaisten pankkien pk-yrityksille myöntämistä lainoista. Näissä tilanteissa päätöksen takaisinperinnästä vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö, jonka hallinnoimilla rakennerahastovaroilla mahdollistettiin ohjelman käyttöönotto. Takaisinperinnästä vastaisi kulloinkin se kansallinen viranomainen, jonka hallinnoimilla varoilla on mahdollistettu edellisen esimerkin kaltainen tukea sisältävä rahoitusohjelma.

10 §. Poikkeukset takaisinperintävelvollisuudesta. Pykälässä säädettäisiin poikkeuksista takaisinperintävelvollisuuteen. Viranomainen voisi jättää valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperittämättä vain erityisen painavasta syystä. Erityisen painavan syyn edellytystä olisi tulkittava suppeasti.

Perusteen erityistä painavuutta arvioitaessa otettaisiin huomioon yhteiskuntapoliittinen tilanne tuen myöntämisen aikana. Valtiontukisääntöjen vastaisen tuen voisi jättää poikkeuksellisesti takaisinperimättä esimerkiksi tilanteessa, jossa tukea on myönnetty luonnonmullistuksen tai muun poikkeuksellisen tapahtuman aiheuttaman vahingon korvaamiseen. Poikkeuksellisenä tapahtumana pidettäisiin esimerkiksi terrori-iskua, valtion sisäistä levottomuutta, sotaa tai sodan uhkaa tai suuronnettomuutta. Tällaisessa tai näihin rinnasteisessa tilanteessa saattaa ilmetä perusteita kohdentaa valtiontuen tunnusmerkit täyttäviä toimenpiteitä erittäin nopeasti yrityksille ilman, että tukia on mahdollisuutta hyväksyttää komissiossa ennalta. Poikkeusta voitaisiin soveltaa valmiuslain poikkeusolojen tai niihin verrattavissa olevien normaaliolojen vakavat häiriötilanteiden aikana. Kriteeriä arvioitaessa otetaan huomioon tilanteen ennakoimattomuus, taloudellisten vaikutusten laajuus sekä tarve turvata väestön toimeentulon, maan elinkeinoelämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät toiminnot ja niihin liittyvät järjestelmät.

Tällaisissa ja tähän rinnasteisissa tilanteissa komissio on tyypillisesti joustavoittanut nopeasti valtiontukisääntöjä ja antanut ohjeistusta siitä, millä kriteereillä ja minkälaisella menettelyillä tuille voidaan saada hyväksyntä komissiosta. Kriisitilanteissa myönnettyjä tukia jälkikäteen tutkiessaan komissio ei ole omassa päätöskäytännössään kuitenkaan tyypillisesti edellyttänyt tuen takaisinperintää, jos jäsenvaltio on varmistanut, että tuki on yhteensovitettu komission myöhemmin antamaan ohjeistukseen tai valtiontukisääntöihin. Näistä syistä takaisinperintävelvollisuuden ei tulisi koskea edellä käsiteltyjä tilanteita.

Poikkeuksen takaisinperintävelvollisuudesta muodostaisivat myös tilanteet, jossa toimenpide ei ole tuen käyttöönottohetkellä muodostanut valtiontukea SEUT 107 artiklan 1 kohdan merkityksessä, mutta EU-oikeuskäytännön tai sisämarkkinoiden kehityksen johdosta toimenpide on muuttunut valtiontueksi. EU-oikeuskäytännössä tällaisia tukia pidetään ”voimassaolevina tukina” (neuvoston asetus 2015/1589, 1 artiklan a kohta), eikä komissio voi määrätä niitä takaisinperittäväksi jäsenvaltiolta. Tämän vuoksi myöskään kansallisessa lainsäädännössä ei ole perusteltua ulottaa takaisinperintävelvoitetta näihin tilanteisiin.

Poikkeuksen takaisinperintävelvollisuuteen muodostaisivat myös tilanteet, joissa on kyse teknisestä ja vähämerkityksellisestä järjestelmävirheestä, esimerkiksi valtiontukien avoimuusilmoitusta koskevien määräaikaisten noudattamisen osalta.

11 §. Tietojen luovuttaminen. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi viittaus valtionavustuslakiin tietojen luovuttamisen ja saannin osalta siten, että valtionavustuslain tietojen luovuttamista ja tietojen saantia koskevat säännökset soveltuisivat viranomaisen tehdessä takaisinperintää tämän lain nojalla. Tietojen saantia ja luovuttamista koskevat säännökset koskisivat ainoastaan niitä tilanteita, kun ei voitaisi yksilöidä muusta lainsäädännöstä tulevia tiedonsaantia ja tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä. Näin ollen esimerkiksi kuntien toteuttamien EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintöjen osalta kunnat soveltaisivat valtionavustuslakia tietojen luovuttamisen osalta, mikäli muusta lainsäädännöstä ei muuta johtuisi.

12 §. Tarkastusoikeus. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi viittaus valtionavustuslakiin tarkastusoikeuden osalta siten, että valtionavustuslain tarkastusoikeutta koskevat säännökset soveltuisivat viranomaisen tehdessä takaisinperintää tämän lain nojalla. Tarkastusoikeutta koskevat säännökset koskisivat ainoastaan niitä tilanteita, kun ei voitaisi yksilöidä muusta lainsäädännöstä tulevia tarkastusoikeutta koskevia säännöksiä. Näin ollen esimerkiksi kuntien toteuttamien EU:n valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintöjen kohdalla sovellettaisiin valtionavustuslakia tarkastusoikeuden osalta, mikäli muusta lainsäädännöstä ei muuta johtuisi.

13 §. Korko. Pykälässä täsmennettäisiin takaisinperintäkoron suuruus sekä ajanjakso, jolta korkoa peritään. Korkoa tulisi periä takaisin koko siltä ajanjaksolta, jona sääntöjen vastainen tuki on ollut tuensaajan käytössä. Tuensaajan olisi siten maksettava korkoa siitä ajanhetkestä, jona Euroopan unionin valtiontukisääntöjenvastainen tuki ensimmäistä kertaa saatettiin tuensaajan käyttöön siihen päivään saakka, jona tuki tosiasiallisesti peritään takaisin.

Koron suuruuden osalta Eesti Pagar -tuomioissa unionin tuomioistuin linjasi, että korkoa pitää maksaa sen korkokannan mukaisesti, jota olisi sovellettu, jos yrityksen olisi pitänyt lainata kyseessä olevan tuen määrä markkinoilta kyseisenä aikana. Koron suuruus tulisi näin ollen määräytyä vähintään tuen myöntämishetkellä vallinneen markkinaehtoisien koron mukaan.

Takaisinperintämenettelyn tehokkaan täytäntöönpanon ja hallinnollisen toteutettavuuden varmistamiseksi pykälässä säädettäisiin, että sääntöjen vastaisesta tuesta tulee periä vähintään markkinaehtoisista korkoa. Näin määritelty takaisinperintäkorko olisi EU-oikeuden tehokkuusperiaatteen mukainen ja se voitaisiin määrittää useiden vaihtoehtoisten menetelmien avulla.

Pykälässä tarkoitettuna vähintään markkinaehtoisena korkona voitaisiin pitää lähtökohtaisesti korkolain (633/1982) 12 §:n mukaista viitekorkoa lisättynä 7 %:n marginaalilla. Mikäli tuensaajan taloudellinen tilanne on heikko ja yrityksen luottoluokitus voidaan katsoa olevan huonoin mahdollinen (CCC tai huonompi), tulisi koron suuruus määrittää erikseen markkinahintaa kuvaavien indikaattorien ja vertailukohtien avulla. Näissä tilanteissa takaisinperinnässä sovellettava korko voitaisiin esimerkiksi määrittää komission viitekorkoa koskevassa tiedonannossa (2008/C 14/02) määritellyn menetelmän avulla. Tiedonannon perusteella markkinaehtoinen korko lasketaan lisäämällä valtiontukien kuukausittain vahvistettavaan viitekorkoon yrityksen luottoluokituksesta ja lainojen vakuuksista riippuva marginaali. Komission tiedonannon mukaan yrityksiä, joiden luottoluokitus on heikko ja joiden vakuudet ovat heikot valtiontukien viitekorkoon lisättäisiin 10 %:n marginaali markkinaehtoisien koron todentamiseksi. Markkinaehtoisuutta arvioitaessa tulee huomioida, että komission antaman ohjeistuksen mukainen markkinakorko on vain ”markkinakoron oletusarvo”. Kaikissa tilanteissa tiedonannon mukainen menetelmä ei välttämättä ole markkinahintojen asianmukainen tapa määrittää lainan markkinaehtoisuutta. Tuensaajia, joilla ei ole luottoluokitusta esimerkiksi yrityksen nuoren iän johdosta,

voidaan soveltaa takaisinperintäkorkoon ehdotettua korkolain mukaista viitekorkoa lisättynä 7 %:n marginaalilla.

Vaihtoehtoisesti koron markkinaehtoisuus voitaisiin todentaa myös muiden arviointimenetelmien avulla esimerkiksi vertailuanalyysin avulla tai pyytämällä asiasta riippumattoman asiantuntijan lausunto. Markkinaehtoisuuden arvioinnissa voitaisiin hyödyntää myös tuen myöntävän viranomaisen toteuttamaa yritystutkimusta- ja analyysiä, jossa arvioidaan yrityksen taloudellista tilannetta ja edellytyksiä harjoittaa kannattavaa toimintaa.

Pykälän 3. momentissa tarkennettaisiin, että EU:n kokonaan tai osittain rahoittamien tukien ja niiden vastinrahoitusten osalta Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisten tukien takaisinperintään voitaisiin soveltaa muussa lainsäädännössä sovellettavaa kiinteää korkokantaa. Näissä tilanteissa EU-oikeus ei edellytä markkinaehtoisuuden koron perimistä; neuvoston asetuksen N:o 2988/95 4 artiklan 2 kohdan mukaan takaisinperinnässä on mahdollista soveltaa kiinteää korkoa. Käytännössä Suomessa takaisinperintäkorkona voitaisiin soveltaa esimerkiksi valtionavustuslain 24 §:ssä säädettyä korkolain mukaista korkoa, johon on lisätty kolmen prosenttiyksikön premio.

14 §. Takaisinperinnän määräaika ja vanhentuminen. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperinnän määräajasta, jonka jälkeen viranomainen ei saisi enää ryhtyä takaisinperintään. Takaisinperintään ei saisi ryhtyä, kun on kulunut 10 vuotta siitä päivästä, jona EU:n valtiontukisääntöjen vastainen tuki on myönnetty tuensaajalle yksittäisenä tukena tai osana tukiohjelmaa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi EU:n valtiontukisääntöjen vastaisen tuen palautusvelvollisuuden vanhenemisestä. Tuensaajan velvollisuus palauttaa Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastainen tuki raukeaa, kun on kulunut 10 vuotta siitä päivästä, jona EU:n valtiontukisääntöjen vastainen tuki on myönnetty tuensaajalle yksittäisenä tukena tai osana tukiohjelmaa. Vanhentumisaika ja sen laskenta olisi yhteneväinen neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 kanssa.

15 §. Muutoksenhaku. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi muutoksenhausta viranomaisen 4 § ja 8 §:n mukaiseen päätökseen. Oikaisuvaatimus olisi pykälässä tarkoitettu muutoksenhaun ensimmäinen vaihe. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen voitaisiin hakea muutosta valittamalla. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Pykälän mukaista muutoksenhakumenettelyä ei lain 3 §:n nojalla sovellettaisi, mikäli erityislaissa olisi tästä poikkeavat säännökset. Kuitenkin mikäli asiasta olisi säädetty ainoastaan yleislaissa, esimerkiksi kuntalaissa, sovellettaisiin 15 §:n mukaista muutoksenhakua (*lex specialis derogat legi generali*). Esimerkiksi kunnan viranomaisen 8 §:n mukaista päätöstä koskevaan muutoksenhakuun ei siten sovellettaisi kuntalain ja hyvinvointialuelain säännöksiä muutoksenhausta, vaan 15 §:n mukaista muutoksenhakumenettelyä.

16 §. Täytäntöönpano. Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintää koskevassa asiassa takaisinperintäpäätös tulee panna täytäntöön viipymättä. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi sen vuoksi, että viranomaisen päätös tulisi panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Lain 4 ja 8 §:n nojalla tehty viranomaisen päätös pannaan täytäntöön verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetyssä järjestyksessä. Viranomaisen päätös kelpaa sellaisenaan ulosottooperusteeksi. Ulosottomenettelyssä tuensaaja, joka on velvoitettu maksamaan tuki takaisin, voi käyttää verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa säädettyjä oikeussuojakeinoja. Komission avaamalla valtiontukien menettelytapa-asetuksen 4 ja 12 artiklan mukaisella tutkinnalla ei ole 8 §:n mukaisen päätöksen täytäntöönpanoa lykkävää vaikutusta.

17 §. Virka-apu. Pykälä sisältäisi tavanomaisen virka-apua koskevan säännöksen. Viranomaisella olisi pykälän nojalla oikeus saada poliisi-, tulli-, vero- ja ulosottoviranomaisilta tarpeellista virka-apua laissa tarkoitettujen tarkastustehtävien suorittamiseen. Vero-, tulli- ja ulosottoviranomaisen antama virka-apu voi useimmiten olla luonteeltaan tuen valvonnassa tarpeellisten tietojen antamista. Poliisiviranomaisen virka-apua tarvitaan erityisesti silloin, kun tarkastuksen kohteena oleva tuensaaaja vastustaa tarkastuksen toteuttamista. Viranomaisen virkamiehellä tai valtuuttamalla tilintarkastajalla ei ole lain nojalla oikeutta käyttää voimakeinoja tarkastusoi-keuksiensa ja niihin liittyvien tietojensaantia, tiloihin pääsyä ja aineiston haltuunottoa koskevien oikeuksiensa turvaamiseksi. Voimakeinoja tarvittaessa viranomaisen on pyydettävä virka-apua poliisiviranomaisilta. Virka-apua koskevan pyynnön tekisi työ- ja elinkeinoministeriö 7 §:n mukaisissa tilanteissa ja muissa tilanteissa tuen takaisinperinnästä vastaava viranomainen. Menettelytapa-asetuksen 27 artikla edellyttää, että 7 §:n mukaisissa tilanteissa, jos yritys vastustaa komission päätöksellä määrättyä tarkastuskäyntiä, asianomaisen jäsenvaltion on annettava komission valtuuttamille virkamiehille ja asiantuntijoille heidän tarkastuskäynnin toteuttamiseksi tarvitsemaansa apua.

18 §. Voimaantulo. Ehdotettu laki tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025. Lailla kumottaisiin eräiden valtion tukea koskevien Euroopan yhteisöjen säännösten soveltamisesta 28 päivänä maaliskuuta 2001 annettu laki (300/2001). Jos muualla lainsäädännössä viitattaisiin kumottuun lakiin 300/2001, sen asemasta sovellettaisiin ehdotettua lakia.

8.2 Laki valtionavustuslain 21 §:n muuttamisesta

21 §. Velvollisuus valtionavustuslain takaisinperintään. Pykälään lisättäisiin selkeyden vuoksi uusi 2 momentti. Momentti sisältäisi informatiivisen viittauksen, jonka mukaan Euroopan unionin valtioneuvoston päätösten vastaisesti myönnettyjen valtionavustusten takaisinperinnästä säädetäisiin ehdotetussa eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa. Myös valtioneuvoston päätösten vastaisen tuen takaisinperinnästä tehtyä valtionavustusviranomaisen päätöstä koskevaan muutoksenhakuun sovellettaisiin valtionavustuslain asemasta nyt ehdotettua uutta lakia.

8.3 Kuntalaki

131 a §. Euroopan unionin valtioneuvoston päätösten vastaisen tuen takaisinperintä. Kuntalakiin lisättäisiin uusi pykälä, joka koskisi EU:n valtioneuvoston päätösten vastaisesti myönnettyjen tukien takaisinperintää. Pykälä sisältäisi informatiivisen viittauksen, jonka mukaan tällaisten tukien takaisinperinnästä säädetään nyt ehdotetussa eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa. Kyseisen lain 3 §:n mukaisesti se olisi kuntalakiin nähden erityislain asemassa ja sen säännöksiä sovellettaisiin esimerkiksi kunnan viranomaisten myöntämien, valtioneuvoston päätösten vastaisen tukien takaisinperintään, koska kuntalakiin ei sisälly asiaa koskevia säännöksiä. Myös valtioneuvoston päätösten vastaisen tuen takaisinperinnästä tehtyä kunnan päätöstä koskevaan muutoksenhakuun sovellettaisiin kuntalain muutoksenhaksäännösten sijaan nyt ehdotettua lakia eli hallintovalitusta kunnallisvalituksen sijaan. Ehdotetun lain soveltuminen asiaan kuitenkin edellyttäisi, että kyseessä olevan tukitoimenpiteen on todettu olevan valtioneuvoston päätösten vastainen ja kyse on tuen takaisinperimisestä nimenomaan tällä eikä jollakin muulla perusteella. Vastaavanlaisia informatiivisia viittauksia valtioneuvoston päätösten noudattamiseen kunnan toiminnassa sisältyy myös kuntalain 129, 130 ja 131 §:ään.

8.4 Hyvinvointialuelaki

136 a §. *Euroopan unionin valtioneuvoston vastaisen tuen takaisinperintä.* Hyvinvointialuelakiin lisättäisiin vastaavanlainen uusi viittaussäännös nyt ehdotettuun eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annettuun lakiin kuin mitä ehdotetaan kuntalain 131 a §:ään. Säännöksen perustelut vastaisivat kuntalakiin ehdotetun säännöksen perusteluita.

9 Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

10 Suhde talousarvioesitykseen

Ehdotuksella ei ole suoria budjettivaikutuksia.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen linjausten mukaan tukien takaisinperintä on merkittävää julkisen vallan käyttöä ja se on perustuttava aina lakiin (PeVL 45/2006 vp, s. 2; ks. myös PeVL 50/2017 vp, s. 3–4). Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä takaisinperintävelvollisuus on säädetty tarkkarajaiseksi viranomaistehtäväksi, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle.

Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. myös esim. PeVL 51/2014 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 9/2019 vp, PeVL 6/2019 vp ja PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ei esitetä säädettäväksi takaisinperintään sovellettavasta tietojensaanti- ja tarkastusoikeudesta valtioneuvoston laajemmin ja on katsottava, että säädetyt oikeudet ovat perustuslain mukaisia.

Esitys ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia ehdotuksia. Lakiehdotukset voidaan siten käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

eräiden valtiontukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 LUKU

Yleiset säännökset

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään eräistä menettelyistä, joita noudatetaan sovellettaessa Euroopan unionin valtiontukisääntöjä.

Tätä lakia sovelletaan Euroopan komission tekemän takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpanoon sekä valtiontuen avoimuus- ja ilmoitusmenettelyyn.

Tätä lakia sovelletaan tuen takaisinperintään, kun kyseessä on Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti myönnetty tuki.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) tuella Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1588 2 artiklassa säädetyn mukaisesti annettujen komission asetusten mukaista vähämerkityksistä tukea;

2) valtiontukisääntöjenvastaisella tuella tukea, joka on otettu käyttöön SEUT 108 artiklan 3 kohdan vastaisesti sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1588 2 artiklan mukaisesti annettujen komission asetusten vastaisesti myönnettyä vähämerkityksistä tukea sekä

3) tuensaajalla sitä tahoa, joka on tuen lopullinen saaja.

3 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Sen estämättä, mitä muussa laissa säädetään, tämän lain 8, 10 ja 13 §:ä sovelletaan, kun kyse on Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperinnästä.

2 LUKU

Euroopan komission tekemän takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpano ja ilmoitus- ja avoimuusmenettely

4§

Euroopan komission tekemän takaisinperintäpäätöksen täytäntöönpano

Euroopan komission tekemä päätös tuen maksamisen keskeyttämisestä tai takaisinperimisestä on pantava Suomessa viipymättä täytäntöön. Täytäntöönpanon on velvollinen suorittamaan se viranomainen, joka on myöntänyt kyseisen tuen. Jos tuen on myöntänyt muu kuin viranomainen, täytäntöönpanoon on velvollinen ryhtymään se viranomainen, joka yksin tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa käyttää määräysvaltaa tuen myöntäneessä yhteisössä, jos asiasta ei ole erikseen säädetty. Jos Euroopan unionin valtioneuvoston jäsenvaltioiden vastaisen tuen on myöntänyt muu kuin viranomainen, jonka suhteen viranomaisen määräysvaltaa ei ole, tuen määrää takaisinperittäväksi kyseisestä tukiohjelmasta tai yksittäisestä tuesta vastaava viranomainen. Jos komission päätöksen ja tämän momentin perusteella ei ole mahdollista yksilöidä toimivaltaista viranomaista, takaisinperinnän täytäntöönpanosta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö.

Komission takaisinperintäpäätös pannaan täytäntöön takaisinperinnästä vastuussa olevan viranomaisen päätöksellä. Päätöksessä on yksilöitävä tuen takaisinmaksuun velvolliset yritykset, takaisinperittävä määrä ja sille maksettava korko sekä muut tarpeelliset seikat siten kuin komission päätöksessä määrätään.

5 §

Tietojen antaminen ja ilmoitusmenettely komissiolle

Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tai muussa laissa säädetään salassapidosta, on työ- ja elinkeinoministeriöllä oikeus saada asianomaisilta tahoilta ne tiedot, jotka ovat välttämättömiä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetussa neuvoston asetuksessa (EU) 2015/1589 säädetyn tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi. Työ- ja elinkeinoministeriö välittää tiedot edelleen Euroopan unionin viranomaisille.

Tuen ilmoitusmenettelyn ja muun tiedonantovelvollisuuden kansallisesta järjestämisestä annetaan tarvittaessa tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella.

6 §

Tukitietojen julkaisu- ja avoimuusvelvoite

Tukea myöntävän valtion, kunnan, kuntayhtymän, muun julkisyhteisön tai julkisoikeudellisen laitoksen, yhtiön, säätiön, yhdistyksen tai valtion erityisrahoitusyhtiön velvollisuudesta ilmoittaa yksittäistä valtiontukea koskevat tiedot julkaistaviksi säädetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta tiettyihin valtion monialaisen tuen muotoihin annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1588 1 artiklan perusteella annetuissa komission ryhmäpoikkeusasetuksissa.

Jos yksittäisen tuen myöntäminen perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 3 kohdan mukaisessa ilmoitusmenettelystä tehtyyn komission päätökseen, noudatetaan kyseisessä päätöksessä mainittuja julkaisu- ja avoimuusvelvoitteita

7 §

Komission tarkastuskäynnit yrityksissä

Komissiolla on oikeus tehdä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun neuvoston asetuksen (EU) 2015/1589 27 artiklassa säädettyjä paikalla yrityksissä tapahtuvia tarkastuskäyntejä, jos sillä on vakavia epäilyjä siitä, noudatetaanko sen yksittäisten tukien osalta tekemiä päätöksiä.

Työ- ja elinkeinoministeriö ottaa vastaan komission ilmoituksen paikalla tehtävästä tarkastuskäynnistä, toimittaa tarvittaessa sitä koskevat huomautukset komissiolle ja ilmoittaa tarkastuskäynnistä yritykselle.

Työ- ja elinkeinoministeriön virkamiehet sekä asianomaisesta tuesta vastaavat virkamiehet voivat olla läsnä tarkastuskäynnin aikana.

Poliisin tulee tarvittaessa pyynnöstä antaa virka-apua tarkastuksen toteuttamiseksi siten kuin siitä erikseen säädetään. Virka-apua koskevan pyynnön tekee työ- ja elinkeinoministeriö.

3 LUKU

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintä

8 §

Velvollisuus tuen takaisinperintään

Viranomaisen on päätöksellään viipymättä määrättävä tuen maksaminen keskeytettäväksi sekä jo maksettu tuki takaisin perittäväksi tuensaajalta, jos tuki on Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastainen.

9 §

Toimivaltainen viranomainen eräissä tilanteissa

Jos Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen on myöntänyt muu kuin viranomainen, tuen määrää takaisinperittäväksi se viranomainen, joka yksin tai yhdessä muiden viranomaisten kanssa käyttää määräysvaltaa tuen myöntäneessä yhteisössä. Jos viranomaiset käyttävät yhdessä määräysvaltaa yhteisöön, ensisijaisesti viranomaisten tulee keskenään sopia takaisinperinnästä sekä siitä toimeenpanevesta viranomaisesta. Viimesijainen vastuu takaisinperinnästä on sillä viranomaisella, joka käyttää tuen myöntäneessä yhteisössä suurinta määräysvaltaa.

Jos Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen on myöntänyt muu kuin viranomainen, jonka suhteen 1 momentissa mainittua viranomaisen määräysvaltaa ei ole, tuen määrää takaisinperittäväksi kyseisestä tukiohjelmasta tai yksittäisestä tuesta vastaava viranomainen.

10 §

Poikkeukset takaisinperintävelvollisuudesta

Viranomainen voi jättää Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen tai sen osan takaisinperimättä vain erityisen painavasta syystä.

Erytyisen painavana syynä tarkoitetaan tilannetta, jossa tukea on myönnetty luonnonmullistusten tai muiden poikkeuksellisten ja äkillisten tapahtumien aiheuttaman vahingon korvaamiseen sekä muihin näihin rinnastettaviin tilanteisiin.

Viranomainen voi jättää Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperimättä, jos kyse on teknisestä tai vähämerkityksellisestä järjestelmävirheestä.

11 §

Tietojen saanti ja luovuttaminen

Viranomaisen tietojen saantiin ja luovuttamiseen sovelletaan mitä valtionapuviranomaisen tiedonsaannista ja tietojen luovuttamisesta säädetään valtionavustuslain (688/2001) 14 §, 31 § ja 32 §:ssä.

12 §

Tarkastusoikeus

Viranomaisen tarkastusoikeuteen sovelletaan mitä valtionapuviranomaisen tarkastusoikeudesta ja tarkastusten suorittamisesta säädetään valtionavustuslain 16 § ja 17 §:ssä.

13 §

Korko

Tuensaajan on maksettava takaisin perittävälle tuen määrälle korkoa ajanhetkestä, jona Euroopan unionin valtiontukisääntöjenvastainen tuki ensimmäistä kertaa saatettiin tuensaajan käyttöön siihen päivään saakka, jona tuki tosiasiallisesti peritään takaisin.

Tuensaajan tulee maksaa takaisinperittävälle määrälle takaisinperintäkorkoa vähintään sen korkokannan mukaisesti, jota olisi sovellettu, jos tuensaajan olisi pitänyt lainata kyseessä olevan tuen määrä markkinoilta tuen myöntöhetkellä.

Jos kyse on Euroopan unionin kokonaan tai osittain rahoittamasta tuesta tai sen kansallisesta vastinrahoituksesta, voidaan soveltaa 3 §:stä poiketen muun lain säännöstä koron määräytymisestä.

14 §

Takaisinperinnän määräaika ja vanhentuminen

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen tai sille maksettavan koron takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut siitä päivästä, jona valtiontukisääntöjenvastainen tuki on myönnetty tuensaajalle yksittäisenä tukena tai osana tukiohjelmaa.

Velvollisuus palauttaa takaisin Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastainen tuki raukeaa kymmenessä vuodessa siitä päivästä, jona valtiontukisääntöjenvastainen tuki on myönnetty tuensaajalle yksittäisenä tukena tai osana tukiohjelmaa.

4 luku

Erinäiset säännökset

15 §

Muutoksenhaku

Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimukseen sovelletaan mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

16 §

Täytäntöönpano

Viranomaisen tekemä päätös tulee panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Päätös pannaan täytäntöön verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädettyssä järjestyksessä.

17 §

Virka-apu

Viranomaisella on oikeus saada poliisi-, tulli-, vero- ja ulosottoviranomaisilta tarpeellista virka-apua tässä laissa tarkoitettujen valvonta- ja tarkastustehtävien suorittamisessa. Virka-apua koskevan pyynnön tekisi työ- ja elinkeinoministeriö 4 §:n mukaisissa tilanteissa ja muissa tilanteissa vastaava viranomainen.

18 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2025.

Tällä lailla kumotaan eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta 28 päivänä maaliskuuta 2001 annettu laki (300/2001).

Jos muualla lainsäädännössä viitataan kumottuun lakiin, sen asemasta sovelletaan tätä lakia.

2.

Laki

valtionavustuslain 21 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään valtionavustuslain (688/2001) 21 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

21 §

Velvollisuus valtionavustuksen takaisinperintään

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti myönnetyn tuen takaisinperinnästä säädetään eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa () .

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

kuntalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kuntalakiin (410/2015) uusi 131 a § seuraavasti:

131 a §

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintä

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti myönnetyn tuen takaisinperinnästä säädetään eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa ().

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään hyvinvointialueesta annettuun lakiin (611/2021) uusi 136 a § seuraavasti:

136 a §

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisen tuen takaisinperintä

Euroopan unionin valtiontukisääntöjen vastaisesti myönnetyn tuen takaisinperinnästä säädetään eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetussa laissa ().

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi